

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO

Colegio de Ciencias Sociales y Humanidades

**La Doctrina de la Responsabilidad de Proteger y Derechos Humanos:
Perspectivas sobre la intervención humanitaria y la prevención de graves crímenes**

Nicole Berenice Galindo Sánchez

Andrés González, Ph.D., Director de Tesis

Tesis de grado presentada como requisito
para la obtención del título de Licenciada en Relaciones Internacionales

Quito, mayo de 2014

Universidad San Francisco de Quito

Colegio de Ciencias Sociales y Humanidades

HOJA DE APROBACIÓN DE TESIS

**La Doctrina de la Responsabilidad de Proteger y Derechos Humanos:
Perspectivas sobre la intervención humanitaria y la prevención de graves crímenes**

Nicole Berenice Galindo Sánchez

Andrés González, Ph.D.

Director de Tesis

Juan Carlos Donoso, Ph.D.

Miembro del Comité de Tesis

Carmen Fernández-Salvador, Ph.D

Decana del Colegio Ciencias

Sociales y Humanidades

Quito, mayo de 2014

© DERECHOS DE AUTOR

Por medio del presente documento certifico que he leído la Política de Propiedad Intelectual de la Universidad San Francisco de Quito y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo de investigación quedan sujetos a lo dispuesto en la Política.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo de investigación en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Firma: _____

Nombre: Nicole Berenice Galindo Sánchez

C. I.: 1716483795

Fecha: Quito, mayo de 2014

DEDICATORIA

A Nicolas y Teresa.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Diego y Gisela, mis padres, por su esfuerzo continuo y confianza incondicional durante mi carrera universitaria. Mis hermanos y amigos han sido un apoyo constante en cada etapa de mi vida en la Universidad y les agradezco por compartir conmigo los mejores momentos. A David, Miguel, Johanna y Nicholas por sus siempre pertinentes consejos durante la redacción de esta tesis. Agradezco a Andrés por su confianza en el Proyecto Modelo de Naciones Unidas y por su dirección en el trabajo de tesis. Y, finalmente, a Nicolas, por ser mi amigo, mi apoyo y mi motivación.

RESUMEN

Las matanzas de Ruanda, Somalia y Srebrenica motivaron a la comunidad internacional a manifestar su rechazo absoluto a la ocurrencia de graves violaciones de derechos humanos por razones que podrían ser fácilmente prevenidas. Tras el llamado del Secretario General de la Organización de Naciones Unidas de encontrar formas en la que esas matanzas no se replicaran, se formó la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal a fin de debatir en qué casos la intervención militar humanitaria era justificada para proteger los derechos humanos. Como resultado del debate, los Comisionados acordaron que el principio de soberanía estatal debía ser entendido como la responsabilidad que tienen los Estados de proteger a sus poblaciones de graves crímenes de sus derechos humanos. Partiendo de esta idea, aunque con ciertas diferencias conceptuales, la comunidad internacional unánimemente acordó en la Cumbre Mundial del 2005 que era la responsabilidad primaria de los Estados la protección de los derechos humanos, mientras que era la responsabilidad de la comunidad internacional el ayudarlos a desarrollar sus capacidades preventivas de graves violaciones y era también su responsabilidad colectiva el actuar cuando los Estados manifiestamente fallaban en su protección. Desde entonces, dudas sobre el concepto de la doctrina de la Responsabilidad de Proteger, el órgano legitimado para activarla, el orden de aplicación de sus elementos y la obligatoriedad de su cumplimiento han incidido en que sea relacionada como sinónimo del concepto de intervención humanitaria. Puesto que existen percepciones negativas sobre el intervencionismo humanitario, este trabajo aborda la forma de disociar ambos conceptos a fin de demostrar que la aplicación de los elementos preventivos de la doctrina de RtoP promueve la protección de los derechos humanos y previene las graves violaciones a los mismos.

ABSTRACT

The killings of Rwanda, Somalia and Srebrenica prompted the international community to reject the occurrence of such crimes, especially for reasons that could have been prevented. After the call of the United Nations Secretary General for the international community to find ways to prevent hideous crimes against human rights the International Commission on Intervention and State Sovereignty was formed. Its discussion mainly focused on the means to legitimate military intervention for humanitarian purposes but it also agreed on the idea that States, in exercise of the principle of 'sovereignty as responsibility', are responsible for the protection of their citizens from the gravest crimes against human rights. In spite of certain conceptual differences from the ICISS, the States that gathered in the 2005 World Summit agreed that it was their primary responsibility to protect their populations, as well as the responsibility of the international community to help them develop their preventive capabilities and collectively react if States manifestly failed to protect human rights. Since then, doubts about the concept of RtoP, the legitimacy of those in charge of implementing it, and the order in which its elements should be deployed led international actors to relate RtoP with humanitarian intervention. Because the latter has been highly rejected by the international community, this paper addresses how to separate both concepts in order to demonstrate that the focus on the preventive components of the RtoP doctrine help to protect human rights and prevent the gravest crimes against human beings.

TABLA DE CONTENIDO

Resumen	7
Abstract.....	8
Capítulo 1: Introducción	10
Antecedentes	11
El problema.....	13
Hipótesis.....	16
Contexto y marco teórico	17
Propósito del estudio	18
Capítulo 2: Revisión de literatura.....	20
‘Soberanía como responsabilidad’	20
Intervención humanitaria.....	25
Doctrina de Responsabilidad de Proteger.....	29
Casos de estudio: Libia y Kenia.....	39
Capítulo 3: Metodología y diseño de la investigación.....	51
Contexto del método constructivista	51
Premisas de la metodología	52
Capítulo 4: Análisis de conceptos y casos de estudio.....	60
Análisis de la intervención humanitaria y su vinculación con la doctrina de RtoP	60
RtoP como sinónimo de intervención humanitaria.....	67
Disociar doctrina de RtoP de la intervención humanitaria.....	75
Capítulo 5: Conclusiones	85
Respuesta a las preguntas de investigación	85
Recomendaciones para futuros estudios.....	96
Referencias	101

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN

Durante la última década del siglo XX la humanidad experimentó severas crisis cuya consecuencia fue la muerte de millones de personas que, de haber actuado la comunidad internacional, pudiesen haber sido salvadas. La guerra civil en Somalia en 1993, el genocidio en Ruanda en 1994 y la matanza de Srebrenica en 1995 son algunos de los ejemplos que más impacto histórico causaron por la brutalidad de las muertes y la imposibilidad de la comunidad internacional, a través de las Organización de Naciones Unidas (ONU en adelante), de haber actuado para impedirlos. En este contexto histórico, individuos y organizaciones de la sociedad civil, la ONU y Estados debatieron intensamente sobre la necesidad de impedir que en ocasiones posteriores la comunidad internacional volviera a hacer caso omiso a las alertas de eventuales violaciones extremas y masivas de derechos humanos. Además, existía la necesidad imperante de que la comunidad internacional cumpliera su propósito de mantener la paz y seguridad internacionales de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

Por esta razón, se intensificaron las discusiones en la agenda internacional sobre la intervención humanitaria ejecutada por los Estados y organismos regionales a fin de evitar que otra Somalia, Ruanda o Srebrenica se repitan. No obstante, el álgido debate sobre la legalidad de la intervención humanitaria y la falta de apoyo de varios países a esta actividad eventualmente ocasionaron que se desarrolle un nuevo concepto con el propósito de cumplir con los objetivos de mantenimiento de la paz y protección de los derechos humanos pero no necesariamente mediante intervención militar. Así nació la doctrina de la Responsabilidad de Proteger en el seno de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE en adelante) en el 2001.

Antecedentes

Tras los acontecimientos de la última década del siglo XX que motivaron la actuación de la comunidad internacional a través de la intervención humanitaria para impedir que ocurriesen nuevamente, el entonces Secretario General de la ONU, Kofi Annan, encomendó a la comunidad internacional la formación de un nuevo consenso sobre cómo responder a violaciones masivas de derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario (CIISE, 2001). En la Asamblea General de septiembre del 2000, el entonces Primer Ministro canadiense anunció la creación de la CIISE, formada por renombrados representantes de la Academia, diplomáticos y miembros de organismos regionales e internacionales. En su Reporte final, en diciembre de 2001, los Comisionados concluyeron que la responsabilidad de proteger a las poblaciones de graves violaciones de derechos humanos recaía sobre los propios Estados, teniendo la comunidad internacional la responsabilidad de actuar cuando manifiestamente fallaban en esta protección, y posteriormente reconstruir los Estados (CIISE, 2001). Parecía ser que a través del Reporte de la CIISE se planteaba una nueva estrategia para cumplir el objetivo de la comunidad internacional de proteger los derechos humanos a través de una respuesta tripartita.

En el marco de la adopción del Reporte se desarrollaron otros eventos como la intervención humanitaria en Irak y posteriormente Afganistán pero a raíz de la falta de consenso sobre su concepto, implicaciones de legitimidad y principios y la consecuente desaprobación de muchos Estados sobre su uso, se debatió nuevamente el contenido de la planteada, pero dejada de lado, doctrina de Responsabilidad de Proteger (RtoP en adelante) en la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas de 2005. Con diferencias conceptuales al Reporte de la CIISE, el Documento Final de la Cumbre, adoptado por unanimidad, en sus párrafos 138 y 139 precisó el consenso de la comunidad internacional sobre el concepto

que habría de darse a la doctrina de RtoP: la responsabilidad de protección recaía primeramente en los Estados, mientras que era la responsabilidad de la comunidad internacional ayudarlos a desarrollar sus capacidades preventivas, y también era responsabilidad de la comunidad el actuar colectivamente cuando los Estados manifiestamente fallaban en sus responsabilidades (Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, 2005).

Existiendo ya un documento unánimemente adoptado por la comunidad internacional sobre qué era la RtoP, cuándo debía implementarse, quién debía implementarla y en qué circunstancias, surgieron dudas sobre las intenciones de los actores tras la adopción del concepto. Hubo quienes apoyaron la idea de que la Cumbre Mundial de 2005 legitimó la aceptación universal de la intervención humanitaria en determinadas circunstancias (Pattison, 2011). Hubo también quienes consideraron que la adopción de la doctrina de RtoP buscaba desviar la atención de la comunidad internacional sobre el debate de la legitimidad de la intervención humanitaria cuyo objetivo era mirado como esencialmente el mismo que el de la doctrina, promover el cambio de regímenes políticos a través de la intervención humanitaria (Western & Goldstein, 2011). Y hubo quienes apoyaron la adopción de la doctrina, como el Secretario General de la ONU, por mostrar un nuevo consenso de la comunidad internacional sobre la forma de proteger a las poblaciones de violaciones masivas de sus derechos humanos.

En medio de estas opiniones opuestas sobre la doctrina a través de la Resolución 1973 el Consejo de Seguridad de la ONU autorizó la intervención humanitaria en Libia en 2011 —excluyendo intervención terrestre—, en el contexto de un sangriento y escalado conflicto interno (Patrick, 2011). El Consejo justificó su autorización para la intervención en vista de que las autoridades libias tenían la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos

pero habían fallado manifiestamente al permitir la grave y sistemática violación de sus derechos humanos (Consejo de Seguridad ONU, 2011). Como consecuencia de que la doctrina de RtoP haya sido invocada en el caso de Libia como mecanismo para justificar la intervención humanitaria todavía hay actores de la comunidad internacional que creen que esta es la única razón para invocar la doctrina, aún cuando nunca fue el objetivo de los Estados que aprobaron el Documento Final de la Cumbre Mundial que el concepto de RtoP cree un derecho a la intervención (Orford, 2011). Pese a la gran cantidad de doctrina a favor y en contra del concepto de RtoP y de los pronunciamientos de los Estados y organismos regionales e internacionales, es necesario establecer con más claridad si en efecto la doctrina promueve la protección de los derechos humanos y, en caso de ser afirmativa esta respuesta, si dicha protección es consecuencia de la aplicación del elemento intervencionista de la doctrina o de su componente de prevención.

El problema

La doctrina de RtoP ha sido tan innovadora que incluso a través de su desarrollo se ha planteado también la modificación del concepto de soberanía estatal, que para varias teorías de las Relaciones Internacionales más que un concepto es un dogma/premisa inmodificable, a fin de que sea visto no como el derecho de los Estados a ejercer control sobre los ciudadanos en su territorio sino como la responsabilidad que tienen de proteger sus vidas y bienestar (Pattison, 2011). Las implicaciones del desarrollo de esta doctrina son varias y de gran magnitud. A través de su implementación se busca generar un acuerdo universal sobre cómo proceder para la protección de las poblaciones de graves atentados contra sus derechos. Dicho acuerdo implicaría modificar las reglas de juego que se ha mantenido hasta la actualidad, especialmente en el marco de las Naciones Unidas, sobre

los mecanismos con los que cuentan los Estados de forma individual, bilateral y en su conjunto como comunidad internacional. Otra implicación de la doctrina, en lo referente a su concepto *per se*, sería una modificación significativa a la noción hasta ahora universalmente aceptada de soberanía estatal: soberanía como derecho o soberanía como responsabilidad, conjugándose estos conceptos de tal manera que externamente los Estados tendrían el deber de respetar la soberanía de otros Estados a la vez que internamente tendrían la responsabilidad de proteger la dignidad y derechos de sus ciudadanos (Evans & Sahnoun, 2002). Esto podría llevar a modificar la forma en la que los actores internacionales conducen sus relaciones unos con otros y las explicaciones que las teorías de Relaciones Internacionales tienen sobre estas interacciones, pudiendo analizar desde perspectivas no tradicionales de dónde emanan las responsabilidades del Estado para con sus ciudadanos y cuál es la forma más efectiva para cumplirlas.

La conceptualización, adopción y práctica de la doctrina de RtoP, al tener implicaciones de esta magnitud, no pueden ser consideradas a la ligera. Esto se debe, especialmente, a que la historia ya ha dejado evidencia de la falta de aceptación que tuvo el mecanismo de intervención humanitaria especialmente por las dudas respecto de su legitimidad y el alcance real de sus objetivos de salvar vidas. Se corre el riesgo, nuevamente, de que al usar la doctrina de RtoP como una fuente de legitimidad de la intervención humanitaria su práctica caiga en desuso y genere, al igual que el concepto de intervención, un rechazo tal de los actores internacionales que se vuelva inaplicada y eventualmente obsoleta. Más aún, existiendo la idea de que la intervención humanitaria no cumple con su objetivo primordial de proteger las vidas de las poblaciones, al aplicar la doctrina de RtoP en este mismo sentido tampoco se estaría alcanzando su razón de ser; evitar las graves violaciones de derechos humanos. En un contexto histórico en que los

Estados están conscientes de su responsabilidad de proteger a sus ciudadanos pero temerosos de la falta de límites de la misma y la manipulación con que se estaría manejando el concepto, el potencial que tiene la doctrina no debe ser vencido por estos temores estatales.

A fin de evitar estas consecuencias negativas es necesario superar las falencias que existen en la actualidad respecto del desarrollo y aplicación de la doctrina de RtoP para que sea vista como un mecanismo de protección y promoción de los derechos humanos y no como una herramienta intervencionista. En este sentido, existen varios problemas respecto de la conceptualización de la doctrina que han llevado a los críticos de la misma a asociarla como sinónimo de intervencionismo. En primer lugar, existe un concepto más o menos unánime de qué significa la RtoP pero el mismo varía respecto de las circunstancias concretas en las que puede ser invocada la doctrina. Asimismo, varían las definiciones de quién es el ente u organismo legitimado para poner el concepto en la práctica en sus diferentes etapas. También existen disquisiciones sobre la jerarquía en la aplicación de las etapas de la doctrina o su aplicación de forma indistinta o incluso simultánea. En segundo lugar, no se ha establecido con claridad si el cumplimiento de la doctrina de RtoP es imperativo para los Estados o si es un concepto desarrollado por la doctrina y cuyo cumplimiento sería optativo. El determinar si la doctrina tiene o no un carácter mandatorio para con los Estados, en primera instancia, y la comunidad internacional, de forma supletoria, es importante a fin de facilitar su implementación para la protección de los derechos humanos y como herramienta modificadora del concepto de soberanía.

Al no haber un consenso respecto de todos los elementos que forman parte de la doctrina de RtoP y de su naturaleza obligatoria, o en su defecto optativa, se da paso a posibles interpretaciones de la misma que se alejen del objetivo que promueve, la

protección de las poblaciones, para servir a los intereses individuales de los diferentes actores que dicen estar legitimados para implementarla. Entre más difuso se plantea el concepto es más amplio el margen que se tiene de su interpretación, lo que ha llevado a muchos actores retirar su apoyo al mismo y desconocer las responsabilidades que el concepto les encarga por asociar a la doctrina con intervencionismo. Esta asociación no favorece la implementación de la doctrina de conformidad con la intención de quienes la adoptaron unánimemente: afirmar que es responsabilidad del Estado la protección de los derechos de sus ciudadanos y de la comunidad internacional ayudar a desarrollar y fortalecer estas capacidades principalmente a través de la prevención y únicamente en casos de manifiesto incumplimiento de las responsabilidades estatales, a través de otros mecanismos y siempre en el marco de lo previsto por la Carta de las Naciones Unidas.

Hipótesis

Sectores de la comunidad internacional, entre ellos Estados, organizaciones de la sociedad civil y doctrinarios, desconfían del actual mecanismo de implementación de la doctrina de Responsabilidad para Proteger y su capacidad real de lograr la prevención de graves violaciones de derechos humanos. Una hipótesis sobre la desconfianza de los actores internacionales y las falencias en la implementación de la doctrina para con la protección de los derechos humanos es la asociación que existe entre la doctrina de RtoP y el concepto de intervención humanitaria, llegando los actores a concluir que ambos conceptos son sinónimos. Existiendo un problema y una causa determinadas, a lo largo del presente trabajo se argumentará que una posible solución a los mismos es la conceptualización de la doctrina de tal manera que se enfatice la responsabilidad para prevenir y asistir a los Estados a desarrollar los mecanismos para proteger los derechos

humanos de sus ciudadanos y así cumplir sus responsabilidades internacionales. De esta manera habrá una disociación del concepto de RtoP con el de intervención humanitaria y a su vez decrecerá la desconfianza de los sectores de la comunidad internacional que ahora catalogan al concepto de RtoP como ineficaz y contraproducente para la protección de los derechos.

En consecuencia, la hipótesis que se manejará a lo largo de este trabajo es que el uso del componente de prevención como forma esencial de implementación de la doctrina de RtoP, en lugar del componente de intervención humanitaria, promueve el cumplimiento de su objetivo de protección de los derechos humanos. La variable independiente del estudio será la medida de implementación de la doctrina de RtoP desde su componente de prevención, y la variable dependiente será la protección de los derechos humanos. Partiendo de esta hipótesis este estudio tiene como objetivo responder la pregunta de ¿la aplicación de la doctrina de RtoP desde su componente de prevención promueve la protección de los derechos humanos y prevención de graves violaciones de los mismos?

Contexto y marco teórico

Existen varias perspectivas para analizar el problema y objetivos planteados. Partiendo de los grandes debates metodológicos en Relaciones Internacionales, puede utilizarse en este estudio teorías clásicas, positivistas o postpositivistas. Utilizar las teorías clásicas al igual que las positivistas no es conveniente para este análisis específico puesto que parten de premisas preestablecidas e inalterables como los conceptos de soberanía, sistema internacional eminentemente interestatal y en el que las relaciones entre los actores están conducidos por factores materiales (ie. poder económico, armamento militar) (Jackson & Sørensen, 2007). Por el contrario, teorías postpositivistas de Relaciones

Internacionales como el constructivismo están construidas en torno a la influencia de factores identitarios y discursivos en la formación de la realidad y cómo la realidad, a su vez, los modifica. Al enfocar su estudio en elementos no materiales y no partir de premisas inmodificables, estas teorías pueden ser de mayor utilidad para explicar tanto la modificación de nociones aparentemente invariables como el concepto de soberanía y la eficacia del uso de los métodos preventivos que ofrece la doctrina de RtoP a fin de modificar tensiones étnicas, percepciones culturales e interacciones interpersonales lo que, a su vez, permite lograr la protección de los derechos humanos. Es por esto que el presente estudio usará la teoría constructivista como su marco teórico.

Propósito del estudio

Este trabajo pretende demostrar que el desarrollo de la doctrina de RtoP en un contexto histórico de incesantes conflictos bélicos en los que miles de civiles se enfrentan a graves violaciones de sus derechos humanos es de extrema importancia. Por esta misma razón, es necesario entender cuáles son las razones para las que los actores de la comunidad internacional teman su implementación y como evitar que sigan temiéndolo, a fin de que no se convierta en una doctrina inaplicable y pierda su potencial como herramienta para la protección de los derechos humanos. Existiendo casos en los que se implementó el concepto de intervención humanitaria y cuyas consecuencias fueron todo lo contrario a prevenir severas violaciones y promover la protección de los civiles, y habiendo casos actuales en los que se evidencia esta misma tendencia pero bajo la aplicación de la doctrina de RtoP buscamos explicar cómo el entendimiento de esta doctrina como sinónimo de intervención tiene como consecuencia su descrédito. Sabemos por casos actuales en los que se ha logrado prevenir masivas violaciones de derechos

humanos, y que se analizarán en este estudio, que aplicar la doctrina con énfasis en su componente de prevención es la forma correcta de interpretar la voluntad de los Estados que adoptaron unánimemente el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 y además de lograr cumplir el objetivo de la doctrina.

A continuación, se expondrán los conceptos más relevantes para el presente trabajo, posteriormente se expondrá la metodología seleccionada para analizarlos. Los resultados obtenidos serán explicados en el subsiguiente capítulo y posteriormente se expondrán las conclusiones del trabajo.

CAPÍTULO 2: REVISIÓN DE LITERATURA

En este capítulo se expondrán los conceptos más relevantes en el marco del problema e hipótesis planteados al igual que los casos de estudio seleccionados para validar la hipótesis. Para esto se usarán fuentes doctrinarias al igual que documentos oficiales de la Organización de Naciones Unidas y de organizaciones de la sociedad civil. Partiremos de la definición del concepto de ‘soberanía como responsabilidad’ que es una de las bases de la doctrina de RtoP. Se expondrán a continuación los conceptos de la figura de intervención humanitaria puesto que la doctrina de RtoP se origina, históricamente, a partir del concepto de intervención humanitaria. Posteriormente se plantearán las definiciones de la doctrina de RtoP planteadas por el Reporte de la CIISE de 2001 y los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 y las interpretaciones del mismo dadas por el Secretario General de la ONU tomando en cuenta las circunstancias en que puede ser invocada la doctrina, quién es el legitimado para hacerlo y cuál es el orden de aplicación en sus diferentes etapas. Finalmente se expondrán los casos de estudio en que se aplicó la doctrina tanto desde su perspectiva de intervención humanitaria como de prevención.

‘Soberanía como responsabilidad’

Concepto de soberanía.

El concepto de soberanía ha tenido diferentes acepciones a lo largo de la historia en razón de los variantes contextos políticos y sociales (Weber, 1995), llegando a ser en la coyuntura actual un concepto que se desarrolló como instrumento de afirmación de la autoridad real sobre los señores feudales en la construcción del Estado territorial moderno

(Lyons & Mastanduno, 1995). De acuerdo a Lyons y Mastanduno, el desorden e inestabilidad característicos de la época eran considerados como obstáculos para consolidar una sociedad estable, lo que solo podía ser superado si los gobiernos establecían ‘soberanía’ sobre sus territorios y poblaciones (1995). Partiendo de esta idea, a medida que incrementaron y se intensificaron las relaciones interestatales se desarrolló también la noción de que los Estados soberanos son iguales, tal como reconoce el artículo 2.1 de la Carta de la ONU (CIISE, 2001). Ambas ideas pasaron a significar, entonces, que a nivel interno soberanía implica la capacidad de un Estado de tomar decisiones que emanan de su autoridad sobre las personas y los recursos en su territorio, y a nivel interestatal significa respetar la soberanía de los otros Estados, iguales soberanos, a través del principio de no intervención en sus asuntos internos, consagrado en el artículo 2.7 de la Carta de la ONU (CIISE, 2001).

Fundamento del concepto de ‘soberanía como responsabilidad’.

Partiendo de la idea de que la soberanía es un concepto que se adapta a las circunstancias históricas y coyunturales, desde hace algunas décadas éste se ha ido modificando (Lyons & Mastanduno, Introduction, 1995). En un estudio del concepto de soberanía equiparado al derecho de propiedad, Kratochwil argumenta que la propiedad tiene dueño pero no sin responsabilidades y obligaciones, cambiando estas últimas en razón de la preponderancia que las sociedades le dan a diferentes valores *vis à vis* uno a otro. Esta premisa lo lleva a concluir que la soberanía también tiene limitaciones que cambian con el tiempo y las circunstancias y más en un contexto en que las relaciones internacionales incrementan y aumentan de intensidad (Kratochwil, 1995). En un estudio contemporáneo al de Kratochwil, Onuf afirmó que la soberanía deriva de tres nociones que

son el grado de respecto a las instituciones, la capacidad para gobernar y la idea de actuar a nombre de y en beneficio de otros (Onuf, 1995). Más recientemente, Evans y Sahnoun señalaron que podría decirse que el concepto de RtoP se contrapone al concepto de soberanía y la norma de no intervención consagrados en la Carta de la ONU, pero que si se entiende a la soberanía no como un derecho de los Estados sino como una obligación para con sus ciudadanos, entonces la doctrina podría aplicarse como una derivación del concepto de soberanía por lo que, el concepto de soberanía implicaría una doble responsabilidad: externamente para respetar la soberanía de otros Estados e internamente para respetar la dignidad y derechos fundamentales de los ciudadanos (2002). Los Comisionados de la CIISE en su Reporte final, adoptado consensualmente en diciembre de 2001, desarrollaron un concepto de soberanía muy similar al que plantearon los teóricos Kratochwil y Onuf varios años atrás. Al abordar el tema de intervención humanitaria y la doctrina de RtoP, los Comisionados acordaron que uno de los principios básicos de RtoP, en base al cual se desarrolló la doctrina, es que la soberanía de los Estados implica responsabilidad y esa responsabilidad primaria de proteger a sus poblaciones recae en el Estado mismo (CIISE, 2001).

La ONU y el concepto de ‘soberanía como responsabilidad’.

Además de las posiciones de los doctrinarios y expertos comisionados de la CIISE, la propia ONU ha manifestado recientemente que el concepto de soberanía estatal consagrado en el artículo 2.7 de su Carta constitutiva está en evolución. En este sentido, en su reporte A/63/677 del 2009 presentado ante el seno de la Asamblea General, el Secretario General recalcó que los jefes de Estado acordaron en la Cumbre Mundial del 2005 que el derecho de proteger no es un adversario sino un aliado de la soberanía porque

dimana del “concepto positivo y afirmativo de la soberanía como responsabilidad y no del concepto más estrecho de la intervención humanitaria”, además de que tiene asidero en la “naturaleza de la soberanía del Estado como de las obligaciones que tiene y seguirá teniendo en derecho, y no solo en su enunciación y aceptación, relativamente recientes” (Ban, Hacer efectiva la responsabilidad de proteger, 2009). Años después, también señaló que incluso el comité de redacción de la Carta de la ONU en 1945 declaró respecto de la cláusula de igualdad soberana y jurisdicción interna del artículo 2.7 de la Carta que si “los derechos y las libertades fundamentales son gravemente ultrajados de manera que se creen unas condiciones que comprometan la paz u obstaculicen la aplicación de las disposiciones de la Carta, dejan de ser entonces una preocupación exclusiva de cada Estado” (Ban, 2011), por lo que el principio de soberanía estatal consagrado en la Carta de la ONU no reflejaría el interés de los redactores de consagrarlo como un concepto absoluto sino de darle a la comunidad internacional la misión de velar por los derechos y libertades fundamentales cuando un Estado, en ejercicio de su soberanía, no lo hiciera.

Precisamente entorno a esta idea el Asesor Especial sobre Prevención del Genocidio señaló en 2012 que “la soberanía ya no significa únicamente protección de los Estados frente a injerencias extranjeras, sino que constituye una carga de responsabilidad que obliga a los Estados a responder del bienestar de su población” (Oficina del Asesor Especial sobre Prevención del Genocidio, 2012). Señaló, además, que este principio de soberanía como responsabilidad, aunque no redactado expresamente como tal, está reconocido en el artículo 1 de la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio adoptada en 1948 (2012), por lo que el concepto de ‘soberanía como responsabilidad’ tendría un asidero legal tanto en la propia Carta de la ONU como en convenciones internacionales y obligaciones consuetudinarias (Ban, Hacer efectiva la

responsabilidad de proteger, 2009). La actual Asesora Especial sobre el alcance de la Responsabilidad de Proteger, Jennifer Walsh, señaló recientemente que “el concepto de RtoP fue diseñado para recordarnos que la soberanía es el principio no para prevenir que las poblaciones sean protegidas, bloqueándolas de la protección de la comunidad internacional, pero, por el contrario, la soberanía implica responsabilidades y esas responsabilidades están compartidas por los Estados para con sus poblaciones” (Walsh, 2014).

Otras percepciones del concepto de ‘soberanía como responsabilidad’.

Si bien el concepto de ‘soberanía como responsabilidad’ ha empezado a convencer a actores internacionales que no solo incluyen a representantes de la ONU o doctrinarios sino también a Estados, especialmente los africanos en razón de la norma de ‘no indiferencia’ promovida por la Unión Africana, otros Estados también se apropiaron del concepto pero para interpretarlo de tal forma que es un justificativo para las intervenciones militares. En efecto, en 2005 el concepto de ‘soberanía como responsabilidad’ fue incluido en la Estrategia Nacional de Defensa de Estados Unidos en el marco de la justificación de las intervenciones en Irak y Afganistán (Bellamy, *Global Politics and The Responsibility to Protect*, 2011). Años antes también fue usado el concepto en un discurso que dio el entonces Primer Ministro Tony Blair al justificar la intervención en Kosovo y proponer una serie de mecanismos para ser verificados antes de iniciar operaciones intervencionistas (Bellamy, *Global Politics and The Responsibility to Protect*, 2011). De acuerdo a Bellamy, ex Director Ejecutivo del Centro de Responsabilidad de Proteger para Asia y el Pacífico, las variantes del concepto de ‘soberanía como responsabilidad’ introducidas por Estados Unidos e Inglaterra ocasionó criticismo por usarlas para justificar la intervención en el

marco de la naciente doctrina de RtoP, lo cual también ocasionó que la comunidad internacional desconfíe del concepto de ‘soberanía como responsabilidad’ y la doctrina de RtoP (Bellamy, *Global Politics and The Responsibility to Protect*, 2011).

Intervención humanitaria

El concepto de intervención humanitaria no está explícitamente mencionado ni desarrollado en tratados o convenciones internacionales de derechos humanos, especialmente aquellos adoptados en el seno de la ONU, por lo que ha sido un concepto principalmente desarrollado por la doctrina. Puesto que renombrados exponentes doctrinarios de RtoP y críticos/partidarios del concepto de intervención humanitaria se reunieron en la CIISE, el Reporte final que escribieron y adoptaron consensualmente será tomado como fuente principal para definir la intervención humanitaria.

Elementos de la intervención humanitaria.

Debido a las críticas de la comunidad internacional al existir dudas sobre la legitimidad del concepto de intervención humanitaria, la legalidad del proceso y un posible uso inapropiado del precedente que la intervención sienta, el concepto ha sido invocado en ciertos conflictos internos o internacionalizados (ie. Irak, Afganistán, Kosovo, etc.) y ha dejado de serlo en otros en que aparentemente también se necesitaba de la intervención (ie. Srebrenica, Ruanda, Somalia, etc.) (CIISE, 2001). Tomando en cuenta estas dudas y además casos recientes en que la falta de acción de la comunidad internacional impidió la ocurrencia de graves crímenes contra los derechos humanos en Bosnia, Srebrenica y Somalia, la CIISE abordó en su Reporte final los antecedentes que justificarían invocar la intervención humanitaria y se planteó responder la pregunta de cuándo es apropiado para

los Estados tomar medidas coercitivas, especialmente militares, en contra de otro Estado con el propósito de proteger a las personas que se encuentran en riesgo en ese Estado (CIISE, 2001). La CIISE determinó, en relación a uno de los principios para activar la RtoP en el contexto de intervención humanitaria, que cuando una población sufre graves daños como resultado de conflicto interno, insurgencia, represión o fracaso estatal, y si el Estado del que la población es parte no quiere o no puede protegerlos ante estos eventos, el principio de no intervención debería someterse a la responsabilidad internacional para proteger, legitimándose de esta manera la intervención humanitaria. Habiendo aceptado que en ciertos casos es necesario poner en práctica el concepto para proteger los derechos humanos, la CIISE reconoció que existe desacuerdo sobre el significado del derecho a intervenir y sobre si en efecto existe o no un derecho a intervenir por razones humanitarias y en caso de existir, cuándo, cómo y bajo qué autoridad debe ser ejercido (2001).

A fin de determinar si existe un derecho a la intervención humanitaria, la CIISE buscó resolver en qué consiste esta intervención, enfrentándose a la ambigüedad de que puede significar, para unos, la simple aplicación de presión a los Estados a través de, por ejemplo, instituciones financieras internacionales o incluso el interferir en los asuntos internos mediante ayuda humanitaria o presiones diplomáticas. Para otros Estados, intervención significa llevar a cabo medidas coercitivas del uso de la fuerza como sanciones económicas, bloqueos, amenazas militares y coacción militar. En efecto, para Lyons y Mastanduno, la intervención militar involucra físicamente cruzar fronteras con un propósito determinado que puede ir desde transportar ayuda humanitaria al territorio de un Estado soberano, hasta llevar a cabo un ataque militar, implicando, consecuentemente, que intervención internacional es el cruzar fronteras e infringir en la soberanía de un Estado soberano en el nombre de o mediante la actuación de la comunidad internacional (Lyons &

Mastanduno, Introduction, 1995). A fin de conciliar estos entendimientos contrapuestos, la CIISE decidió que el concepto de intervención humanitaria debía ser entendido como la acción tomada en contra de un Estado, sin su consentimiento, por razones exclusivamente humanitarias o protectoras de derechos humanos, incluyendo herramientas desde sanciones diplomáticas hasta la intervención militar, viéndose efectivamente invocado el concepto de intervención humanitaria cuando se lleva a cabo este último (2001).

Tomando esta definición como punto de partida, los comisionados establecieron el contexto en el que puede ser activada la intervención militar humanitaria. Siendo una medida excepcional y extraordinaria, para ser activada tiene que haber un contexto de daño serio e irreparable a los seres humanos que puede incluir pérdida de vidas a gran escala, con o sin intentos genocidas, producto de la actuación directa del Estado o negligencia para prevenir estas pérdidas. Asimismo, puede ser en un contexto de depuración étnica a gran escala, llevada a cabo sea por asesinatos, expulsión forzada o actos de terror (CIISE, 2001). La CIISE determinó que además de no existir un concepto definido consensualmente acordado, tampoco se han establecido los mecanismos para llevar a cabo la intervención humanitaria, es decir en contextos de protección de derechos humanos, puesto que hasta el momento únicamente se aplican los lineamientos generales sobre las intervenciones militares. Por esta razón, la Comisión planteó ciertos principios que deberían ser aplicados en todos los casos en que se pretenda invocar la intervención humanitaria como intención correcta, último recurso, medios proporcionales y perspectivas razonables (CIISE, 2001). Adicionalmente, la CIISE estableció ciertos principios operacionales mínimos a ser cumplidos durante las operaciones de intervención humanitaria entre los que se encuentran: establecimiento de un mandato claro e inequívoco y recursos para implementarlo sin desviación, un enfoque militar común entre los actores

involucrados en la intervención tomando, aplicación gradual de la fuerza y reconocimiento de los límites de la misma puesto que el objetivo es la protección de la población no el derrotar a un Estado. También son principios operaciones el tener normas de combate precisas y que reflejen el principio de proporcionalidad y la adherencia al derecho internacional humanitario, aceptar que la protección forzosa (protección de personal militar en contra de ataques) no puede convertirse en el principal objetivo, y coordinar al máximo posible con organizaciones humanitarias (CIISE, 2001).

Organismo legitimado para intervenir humanitariamente.

Como uno de los principios para activar la intervención militar humanitaria, los comisionados de la CIISE acordaron que la autoridad más apropiada para intervenir es el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, tomando en cuenta que la idea no es buscar alternativas al Consejo de Seguridad como fuente de autoridad sino hacerlo una entidad más eficiente (CIISE, 2001). En este sentido, la autorización del Consejo debe ser otorgada con anterioridad a cualquier intervención militar una vez solicitada formalmente por los Estados, pedida de oficio por el propio Consejo o solicitada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en invocación al artículo 99 de la Carta de la ONU (CIISE, 2001). El Consejo, además, debe responder de manera oportuna al verificar que los hechos y condiciones de la solicitud son los suficientes para aprobar una intervención militar. Para lograr esta aprobación, los miembros permanentes del Consejo no deben usar su poder de veto en circunstancias en que sus intereses vitales no están en juego, a fin de impedir que resoluciones sean adoptadas. Si el Consejo rechaza una solicitud de intervención o falla en aprobarla en un tiempo prudente el asunto puede ser considerado por la Asamblea General invocando su Resolución 377 ‘Unidos por la Paz’, adoptada el 3 de noviembre de 1950, o

pueden tomarse acciones por organismos regionales legitimados, invocando el Capítulo VIII de la Carta de la ONU, para ser posteriormente aprobadas por el Consejo (CIISE, 2001).

Doctrina de Responsabilidad de Proteger

Concepto del Reporte de la CIISE de 2001.

Fundamento de RtoP.

La primera vez que se organizó un grupo especializado para abordar el naciente concepto de RtoP fue durante la CIISE, cuyo Reporte final abordó el tema central de la responsabilidad que tienen los Estados de proteger a sus ciudadanos de “asesinatos masivos, violaciones y hambruna” y la responsabilidad de la comunidad internacional de actuar al respecto cuando esos Estados no quieren o no pueden proteger a sus poblaciones (CIISE, 2001). Partiendo de esta idea, los Comisionados se plantearon el objetivo de responder a las preguntas de quién debe ejercer la RtoP, bajo qué autoridad, además de cuándo, dónde y cómo debe ser ejercida (CIISE, 2001). Acordaron, así, que el fundamento de RtoP partía de las obligaciones inherentes al Estado en virtud del concepto de soberanía, de la responsabilidad del Consejo de Seguridad de mantener la paz y seguridad internacionales de conformidad con el artículo 24 de la Carta de la ONU, de las obligaciones estatales que emanan de declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos y derecho internacional humanitario, y de las prácticas desarrolladas por los Estados, las organizaciones internacionales y el propio Consejo de Seguridad (CIISE, 2001).

Elementos de RtoP.

De acuerdo al Reporte final de la CIISE, tres elementos principales conforman la doctrina. En primer lugar, el concepto se conforma de la ‘responsabilidad de prevenir’ que tienen los Estados para atacar las causas directas y principales de los conflictos internos y de otras crisis originadas por el hombre cuando éstas ponen en riesgo a las poblaciones (2001). En segundo lugar, el concepto implica la ‘responsabilidad de reaccionar’ con medidas apropiadas a las situaciones de apremiante necesidad humana, pudiendo incluirse entre estas medidas a las acciones coercitivas como sanciones o persecución internacional e intervención militar (2001). En tercer lugar, el concepto envuelve la ‘responsabilidad de reconstruir’, especialmente tras una intervención militar, a través de recuperación, reconstrucción y reconciliación, abordando así las causas por las que se motivó la intervención militar (2001). En este sentido, el Reporte de la CIISE establece que la prioridad en la implementación de estos elementos es la prevención, pero no profundiza en la forma de llevar a cabo esta responsabilidad puesto que únicamente emitió como recomendación general que se centralicen los esfuerzos de prevención de conflictos a nivel internacional y que se desarrolle una mejor capacidad de alerta temprana, sin realmente innovar en formar o desarrollar estos métodos preventivos como sí lo hizo respecto de los métodos intervencionistas, evitando incluso el ofrecer mayores detalles sobre cómo traducir los métodos de alerta temprana en un compromiso real de la comunidad sobre cómo actuar una vez obtenidos los resultados de las alertas (Bellamy, *Global Politics and The Responsibility to Protect*, 2011).

Organismo legitimado para activar RtoP.

El Reporte final de la CIISE habla sobre el organismo legitimado para activar la doctrina de RtoP en dos ocasiones. Respecto de la aplicación de los mecanismos

preventivos que conforman la ‘responsabilidad de prevenir’, la CIISE menciona a la ONU como organismo principal encargado de poner en práctica estos mecanismos, especialmente a través de sus organismos especializados en prevención y mediante los buenos oficios del Secretario General (CIISE, 2001). También señala, que los organismos regionales y no gubernamentales pueden ser esenciales en la prevención de los conflictos, el desarrollo de mecanismos de alerta temprana y de formación de opinión doméstica acorde a la prevención (CIISE, 2001). La segunda ocasión en la que la CIISE menciona al organismo legitimado para activar la doctrina de RtoP lo hace más explícitamente puesto que manifiesta que la autoridad correcta para llevar a cabo una intervención militar en el contexto de ‘responsabilidad de reaccionar’ es el Consejo de Seguridad de la ONU, en virtud del artículo 24 de la Carta de la ONU y de su Capítulo VII (CIISE, 2001). En este aspecto también menciona que los organismos regionales, en virtud del Capítulo VIII de la Carta, podrían llevar a cabo las medidas del Capítulo VII pero siempre y cuando tengan la aprobación del Consejo (CIISE, 2001). Finalmente, la CIISE señala que si bien el Consejo tiene la responsabilidad primaria de actuar para el mantenimiento de la paz, no es el único órgano legitimado para hacerlo puesto que la Asamblea General podría actuar cuando el Consejo no lo hace, invocando la Resolución ‘Unidos por la Paz’ (CIISE, 2001).

Concepto del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005.

Fundamento de RtoP.

Del 14 al 16 de septiembre de 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno de los países que forman parte de la ONU se reunieron para celebrar la Cumbre Mundial de Estados parte. En el debate sobre desarrollo, paz y seguridad colectivas, derechos humanos y el Estado de derecho, y el fortalecimiento de la Organización, los Estados tomaron decisiones

relevantes sobre los mecanismos para cumplir con los objetivos de la Carta en este aspecto (Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, 2005). En los párrafos 138 y 139 del capítulo IV sobre Derechos Humanos y el Estado de derecho del Documento Final, adoptado unánimemente por los Estados parte el 24 de octubre de ese año, los Estados reconocieron por primera vez la responsabilidad que tienen de proteger a sus poblaciones del genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes contra la humanidad (Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, 2005). En su exposición de valores y principios tras la decisión de considerar la inclusión en el documento de la RtoP, los Estados reafirmaron su determinación de preservar la igualdad soberana de los Estados, respetar su integridad territorial y no interferencia de otros Estados en sus asuntos internos pero tomando en cuenta la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales (2005). Respecto de la solución de controversias, los Estados se mostraron su compromiso de resolverlas de forma pacífica y conforme al derecho internacional, de desarrollar un sistema multilateral eficaz para enfrentar de mejor manera los conflictos, especialmente para determinar sus causas y los desafíos para su resolución duradera (2005). Si bien los Estados y entidades de la ONU encargadas de manejar la agenda y borradores del Documento Final de la Cumbre Mundial usaron al Reporte final de la CIISE como guía, el texto en referencia a RtoP que se adoptó en la Cumbre Mundial tuvo varias diferencias del original. A continuación éstas serán expuestas pero lo importante es notar que mayores referencias a la intervención humanitaria que sí tenía el Reporte final de la CIISE fueron obviadas en el Documento Final de la Cumbre Mundial debido a la preocupación de miembros del G77, Rusia, China, India de que las versiones hasta entonces presentadas del Documento Final contenían similitud entre el nuevo concepto de RtoP con la doctrina de

intervención humanitaria, por lo que fueron modificadas hasta obtener un texto con los siguientes elementos (Bellamy, *Global Politics and The Responsibility to Protect*, 2011).

Elementos de RtoP.

En el acápite del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 sobre RtoP de los Estados se reconoció que “cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad” (Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, 2005), limitándose el marco de protección de la doctrina de RtoP a estas cuatro amenazas a los derechos humanos de las poblaciones. Asimismo, se acordó que la RtoP conlleva la responsabilidad de prevenir los cuatro crímenes mencionados mediante la adopción de medidas apropiadas y necesarias. En este aspecto, los Estados acordaron que era su responsabilidad como colectivo el “alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad y ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana” (Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, 2005). La forma de participación de la comunidad internacional, según manifiesta el párrafo 139 del Documento Final, es utilizar medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos a través de las Naciones Unidas, según el capítulo VI de la Carta, y los organismos regionales, según el capítulo VIII de la misma para evitar los cuatro crímenes mencionados, además de ayudar a los Estados a crear capacidad para proteger a sus poblaciones y “prestar atención a los que se encuentren en situaciones de tensión antes de que estallen las crisis y los conflictos” (2005). A fin de evitar la ocurrencia de los cuatro graves crímenes los Estados confirmaron en el Documento Final de la Cumbre Mundial del 2005 su disposición a “adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, de conformidad con la Carta, incluido su

Capítulo VII, (...) si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población” (Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, 2005).

En su reporte del 2009 titulado ‘Hacer efectiva la Responsabilidad de Proteger’, el Secretario General de la ONU agrupó las obligaciones de los Estados contenidas en el Documento Final y las reinterpretó para incluirlas en tres pilares: el primero, la responsabilidad de cada Estado de proteger a sus poblaciones de los cuatro graves crímenes; el segundo, el compromiso de la comunidad internacional de dar asistencia y ayudar a los Estados a desarrollar las capacidades para proteger a sus poblaciones; y el tercero, la responsabilidad de la comunidad internacional de tomar acciones colectivas cuando un Estado manifiestamente está fallando en su responsabilidad de proteger a sus ciudadanos (Ban, 2009). Al reinterpretar las obligaciones de los Estados según el Documento Final de la Cumbre Mundial en estos tres pilares, el Secretario General buscó expandir los alcances del Documento Final sin tener que desarticular el consenso al que ya se llegó en 2005 sino que enfatizando en lo que consideraba merecía más atención: los métodos preventivos de cada Estado y la responsabilidad de la comunidad internacional de ayudar a desarrollar estas herramientas (Bellamy, *Global Politics and The Responsibility to Protect*, 2011). Si bien el Documento Final no menciona específicamente nada sobre el orden de implementación de los mecanismos de prevención y reacción, el Secretario General en sus reportes sobre los avances de RtoP ha manifestado que “los tres pilares no son consecutivos y tienen la misma importancia; sin los tres, el concepto estaría incompleto. Los tres han de aplicarse de un modo que respete plenamente los propósitos, los principios y las disposiciones de la Carta” ya que ninguno de los pilares es efectivo por sí solo aunque falta determinar todavía la forma de aplicarlos de forma interrelacionada,

aplicando estrategias que combinen elementos de prevención y respuesta dependiendo del caso concreto (Ban, 2012).

Secretario General y prevención a partir de la Cumbre Mundial del 2005.

Los reportes anuales del Secretario General sobre los avances de la doctrina de RtoP, a partir del 2009, han permitido conocer en más detalle cuáles son los retos en la implementación de la doctrina y los avances obtenidos en la misma, desde su adopción unánime por los Estados en la Cumbre Mundial del 2005. Si bien sus primeros reportes se centran en la forma en que la comunidad internacional puede ayudar a los Estados a desarrollar sus capacidades preventivas, en el año 2013 el Secretario se enfocó específicamente en los factores de riesgo que pueden implicar el cometimiento de los cuatro graves crímenes y que deben ser abordados a través de mecanismos preventivos. Estos factores son: primero, los antecedentes de discriminación y violaciones de derechos humanos de grupos particulares que suele ser un antecedente común en casos de genocidio. Segundo, la motivación política, económica, militar o religiosa de quienes dirigen ataques contra una comunidad. Tercero, la presencia de grupos armados o milicias y su capacidad real para el cometimiento de crímenes atroces. Cuarto, la existencia de circunstancias que puedan facilitar la comisión de crímenes como historia de violencia masiva o existencia de planes o políticas estatales dirigidas al cometimiento de un crimen atroz. Quinto, la incapacidad de los gobiernos de destinar recursos para prevenir los crímenes, al igual que la falta de estructuras estatales diseñadas para proteger a la población y, finalmente, la comisión de actos particulares que en conjunto podrían constituir alguno de los crímenes atroces de conformidad con los artículos 6, 7 y 8 del Estatuto de la Corte Penal Internacional (Ban, 2013).

En este contexto, el Secretario General señala que la forma más efectiva de prevención consiste en gestionar la diversidad para promover buena gobernanza, igualdad, inclusión, respeto de los Derechos Humanos y libertades fundamentales por lo que la prevención temprana debe enfocarse de los factores estructurales que inciden en la capacidad del Estado de prevenir los crímenes atroces (Ban, 2012). Precisamente, existen dos tipos de iniciativas de la comunidad internacional para ayudar a los Estados, que son estructurales u operacionales. Las medidas estructurales son herramientas de largo plazo que consisten en cambiar los entornos propensos a trastornos hacia entornos menos propensos a través de la institucionalización e internalización de los principios de RtoP en sus leyes, políticas, prácticas, actitudes e instituciones (Ban, 2011). Las medidas operacionales responden a amenazas más concretas por lo que su efectividad es más fácilmente medible y se dirige a sociedades el borde de crisis en las que convergen la necesidad de prevenir el cometimiento de los cuatro graves delitos al mismo tiempo que la ocurrencia de conflictos internos (Ban, 2011). Respecto de las medidas estructurales, las organizaciones regionales pueden involucrarse a través del establecimiento de normas, reglas e instituciones que promuevan la tolerancia, transparencia, responsabilidad y la gestión constructiva de la diversidad (Ban, 2011) al igual que la internacionalización de los valores que permitan cambios en las estructuras estatales acorde a la doctrina de RtoP y a la Carta de la ONU a través de la participación de las organizaciones de la sociedad civil (Luck, 2009). Respecto de las medidas operacionales, el Capítulo VI de la Carta de la ONU menciona herramientas no coercitivas como la negociación, investigación, mediación, conciliación, arbitraje, arreglo judicial, recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos, muchos de los cuales pueden ser emprendidos *ex officio* por el Secretario General o por organismos regionales. En este sentido, la

comunidad internacional puede alentar a los Estados a cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos, ejercer su responsabilidad de proteger, y aumentar sus capacidades de protección de ciudadanos a fin de que se resuelvan las crisis antes de que estallen (Ban, 2009).

Secretario General y respuestas coercitivas después de la Cumbre Mundial del 2005.

El Secretario General también se ha pronunciado respecto de las acciones colectivas que puede tomar el Consejo de Seguridad cuando los Estados manifiestamente fallan en su protección de los derechos humanos de sus poblaciones en el contexto de los cuatro graves crímenes. Tomando en cuenta que el Consejo de Seguridad puede tomar acciones colectivas a través de la respuesta temprana y medidas preventivas en conflictos naces, al igual que la autorización para el uso de la fuerza y medidas coercitivas, desde la Cumbre Mundial del 2005 se ha hecho referencia a RtoP en 23 de sus resoluciones y 6 declaraciones del Presidente del Consejo (International Coalition for the RtoP, 2014). Varias de estas resoluciones son sobre temáticas de la protección de civiles en conflictos armados, armas ligeras y de bajo calibre, y la prevención y lucha contra el genocidio. Otras resoluciones se refieren a casos concretos en que el Consejo llamó la atención sobre conflictos en estado de escalamiento (República Centroafricana, Región de los Grandes Lagos, Mali, Yemen, Somalia y Siria) mientras que en otras se refirió a RtoP en el marco de la autorización de operaciones para el mantenimiento de la paz (Sudán, Sudán del Sur, Costa de Marfil) y en una ocasión lo hizo para autorizar el uso de la fuerza y la intervención humanitaria en Libia (Resolución 1973 del 2011) (International Coalition for the RtoP, 2014).

Las acciones en el marco de la respuesta colectiva del Consejo de Seguridad bajo el mandato del Capítulo VII de la Carta de la ONU han sido varias y de varios tipos pero el Secretario General reconoce que “todavía no se ha elaborado bien la doctrina para el uso de recursos militares y de mantenimiento de la paz en el contexto de la prevención y la disuasión de atrocidades o la respuesta a ellas” (2011). En efecto, reconoce que se necesita estudiar más a fondo la eficacia de medidas alternativas al uso de la fuerza pero que igualmente son coercitivas como sanciones selectivas o discriminatorias, restricciones sobre armas y equipo policial, y restricciones del uso de finanzas y viajes puesto que hay al menos tres problemas relacionados con su uso: el determinar cuándo y cómo deben aplicarse tomando en cuenta que sus consecuencias tardan en sentirse, el adoptar sanciones aún cuando los Estados manifiestamente las pasen por alto, y los daños indirectos que las medidas causan en las economías de los países vecinos (Ban, 2011). Las decisiones de emplear mecanismos coercitivos, incluyendo el uso de la fuerza, no pueden tomarse a la ligera puesto que “exigen un examen detenido de la situación, análisis de las probables consecuencias de actuar y de no actuar y una evaluación de la estrategia más efectiva y apropiada para alcanzar el objetivo colectivo [de las Naciones Unidas]” (Ban, 2012).

Organismo legitimado para activar RtoP.

El Documento Final menciona cuáles serían los organismos legitimados para activar la doctrina de RtoP además del propio Estado puesto que éste tiene la responsabilidad primaria en la protección de su población respecto de los cuatro crímenes. De similar manera, la primera resolución del Consejo de Seguridad en contemplar RtoP explícitamente, Resolución 1674 (2006) sobre la protección de civiles en conflictos armados, menciona que la RtoP recae primeramente sobre el propio Estado y las partes

involucradas en los conflictos (Consejo de Seguridad, 2006). A fin de ayudar al Estado a cumplir con sus responsabilidades de prevención y establecimiento de sistemas de alerta temprana, además de la resolución pacífica de las controversias, es la responsabilidad de la comunidad internacional a través de la ONU y organismos regionales el hacerlo (Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, 2005). Respecto de la responsabilidad para responder cuando es manifiesto que los mecanismos pacíficos han fallado y las autoridades nacionales no protegen a las poblaciones, los Estados legitiman al Consejo de Seguridad para que de forma colectiva o a través de organismos regionales tome acciones de conformidad con la Carta (Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, 2005). Sin establecer específicamente cuál es el organismo legitimado para aplicar la doctrina de RtoP desde su perspectiva de prevención, el Documento Final menciona que es responsabilidad de la comunidad internacional el ayudar a los Estados a desarrollar los mecanismos para poner en práctica su responsabilidad de proteger a los ciudadanos a través de la ONU y en el marco de los Capítulos VI y VII de la Carta de la ONU (Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, 2005). De igual manera, el Documento Final señala que es responsabilidad de los Estados, a través del Consejo de Seguridad, el tomar acciones colectivas cuando los Estados fallan en su protección, por lo que sería el Consejo de Seguridad el legitimado para aplicar las medidas coercitivas de que habla el Capítulo VII de la Carta y medidas como intervención humanitaria (Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, 2005).

Casos de estudio: Libia y Kenia

A continuación se expondrán los antecedentes históricos de los conflictos en los Estados de Libia y Kenia que motivaron a la comunidad internacional a invocar la doctrina

de RtoP, los mecanismos de aplicación de la doctrina y la situación actual de ambos casos. El conflicto interno de Libia ha sido seleccionado por ser la primera vez en que la comunidad internacional autorizó una intervención humanitaria invocando expresamente la doctrina de RtoP del Estado libio y de la comunidad internacional una vez que falló la del primero. El caso de Kenia ha sido seleccionado entre las situaciones en que se ha invocado la doctrina de RtoP desde sus elementos preventivos y beneficia al presente estudio puesto que fue la primera vez en que se mostró consenso respecto de los resultados positivos de invocar los métodos preventivos de RtoP como parte de los esfuerzos humanitarios para proteger a las poblaciones y sus derechos humanos (Bellamy, 2011).

Libia (2011).

Recuento histórico.

A comienzos del 2011, una serie de protestas políticas para terminar el gobierno del entonces líder Muammar al-Qaddafi derivó en la adopción de políticas por parte del régimen que atentaban gravemente contra los derechos humanos de la población, especialmente las atrocidades en masa que ocurrieron en manos de las fuerzas armadas (International Coalition for the RtoP, 2014). El mandatario expresó en varias ocasiones su determinación de cometer violaciones a los derechos humanos, como al manifestar que sus fuerzas armadas no mostrarían compasión con los civiles de Benghazi, y al usar públicamente discursos similares a los usados durante el genocidio en Ruanda, llamando a sus seguidores a atacar a las ‘cucarachas’ opositoras y perseguirlos de casa en casa (International Coalition for the RtoP, 2014). Organizaciones de la sociedad civil, al igual que actores regionales e internacionales, fueron los primeros en alarmarse puesto que en cifras de Human Rights Watch, al menos 233 personas habían fallecido en manos de las

fuerzas armadas en menos de cuatro días, lo que los motivó a exigir al gobierno que detenga la violencia (International Coalition for the RtoP, 2014). En vista de que no había signos de que el gobierno iba a detenerse, las organizaciones la sociedad civil pidieron a los organismos regionales e internacionales que actúen. Para cuando el conflicto estuvo escalado y la comunidad internacional se vio en la necesidad de actuar ya era muy tarde para implementar medidas preventivas de largo plazo sino que debía actuar la comunidad de forma más urgente. Esto se debe a que no existieron mecanismos de alerta temprana en este caso puesto que incluso en las pocas listas de Estados en alerta que existen a nivel internacional no se encontraba el caso de Libia como un caso en riesgo (Bellamy & Williams, 2011). En consecuencia el involucramiento de la comunidad internacional se dio en torno a respuestas rápidas como las que se verán a continuación.

Involucramiento de la comunidad internacional.

El 22 de febrero del 2011, la Liga de Estados Árabes y la Organización para la Cooperación Islámica, seguidas por la Unión Africana el día siguiente, condenaron las acciones del líder libio. A nivel internacional, varios organismos de Naciones Unidas condenaron la violencia contra los civiles, como los Asesores Especiales sobre el alcance de la RtoP y sobre la Prevención del Genocidio a través de su comunicado conjunto de prensa, la Resolución S-15/2 del Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General (International Coalition for the RtoP, 2014). Puesto que las condenas y decisiones regionales e internacionales fueron rechazadas por el gobierno libio, el 26 de febrero fuerzas políticas decidieron separarse del gobierno, liderados por el hasta entonces Ministro de Justicia Mustafa Abdul Jalil, y formaron el Consejo Transicional Nacional (International Coalition for the RtoP, 2014). Ese mismo día el Consejo de Seguridad de la

ONU adoptó unánimemente la Resolución 1970, invocando la responsabilidad del gobierno libio de proteger a sus ciudadanos y usando la doctrina por primera vez en el contexto del establecimiento de medidas coercitivas como el congelamiento de acciones de la familia Qaddafi, la prohibición de viaje y un embargo a miembros de la familia y actores del gobierno, refiriendo, además, la situación a la Corte Penal Internacional (Consejo de Seguridad, 2011).

A partir de la primera semana de marzo de ese año, el Consejo de Cooperación del Golfo y la Liga de Estados Árabes pidieron al Consejo de Seguridad que imponga una zona de no vuelo sobre Libia, pedido al que también se sumó el Secretario General de la Organización para la Cooperación Islámica (Ulfstein & Føsum, 2013). En respuesta, el 17 de marzo del 2011, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 1973 con el voto de abstención de China, Rusia, India, Brasil y Alemania, en la que impuso una zona de no vuelo sobre Libia y autorizó a los Estados miembros, a través del Consejo, a tomar todas las medidas necesarias para proteger a los civiles en las zonas de amenaza (Consejo de Seguridad, 2011). Esta fue la primera vez en que se autorizó una intervención humanitaria invocando la doctrina de RtoP. El 25 de marzo la Unión Africana adoptó una Hoja de Ruta para la Paz que demandaba un cese inmediato a la violencia y la implementación de reformas políticas, expresamente rechazando cualquier forma de intervención. Asimismo, la Corte Africana de Derechos Humanos sentenció por primera vez a un Estado al emitir una sentencia contra Libia por la grave y masiva violación de Derechos Humanos (International Coalition for the RtoP, 2014).

A raíz de la adopción de la Resolución 1973, una coalición de 15 Estados de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) implementaron la zona de no vuelo sobre Libia, apoyaron a las fuerzas del Consejo de Transición Nacional en Benghazi,

Misrata y después en Trípoli y Sirte. Los crímenes continuaron hasta octubre de ese año cuando, tras la muerte de Qaddafi, el Consejo de Transición Nacional declaró que había terminado el conflicto de 8 meses, terminando así el 31 de octubre la operación de no vuelo sobre Libia (International Coalition for the RtoP, 2014). Un poco antes, en junio del 2011, el Fiscal de la Corte Penal Internacional confirmó que el gobierno libio había usado a la violación como arma de guerra y adoptó tres órdenes de captura contra Qaddafi, su hijo y el Jefe de la Agencia Militar de Inteligencia. Tras verse acorralado cada vez más el régimen, los organismos regionales e internacionales empezaron a reconocer al Consejo de Transición Nacional como el nuevo gobierno legítimo, siendo la Unión Africana uno de los últimos organismos regionales en reconocer su legitimidad, en septiembre del 2011, después de la Liga de Estados Árabes y la Asamblea General de la ONU.

Libia después del involucramiento de la OTAN.

Una vez finalizó la operación militar de la OTAN, la organización de la sociedad civil NATO Watch emitió un comunicado de prensa pidiendo el establecimiento de un comité de evaluación para el escrutinio de la misión. Asimismo, el Fiscal de la Corte Penal Internacional en un segundo reporte respecto al caso, emitido en noviembre del 2011, determinó que la OTAN podría haber excedido su mandato y usado fuerza indiscriminadamente en las zonas ocupadas por civiles (International Coalition for the RtoP, 2014). Varios Estados de la comunidad internacional y la sociedad civil también cuestionaron la misión en Libia, argumentando que la operación tomo como objetivo el retirar a Qaddafi del poder, aún cuando no estaba esto dentro del mandato establecido por el Consejo de Seguridad, especialmente en relación al hecho de que la OTAN ayudó a los rebeldes a avanzar hacia territorios controlados por fuerzas pro Qaddafi para lo que usó

fuerza no autorizada y amplió su mandato (Ulfstein & Føsum, 2013). En octubre de 2011, tras la muerte de Qaddafi en custodia, organizaciones de la sociedad civil como Human Rights Watch y Amnesty International argumentaron que el asesinato deliberado de un preso de guerra en custodia constituía un crimen de guerra por lo que solicitaron se investigara esta irregularidad (International Coalition for the RtoP, 2014). Asimismo, en marzo de 2012 el Consejo de Derechos Humanos de la ONU emitió un reporte estableciendo que se habían cometido violaciones graves de derechos humanos por las fuerzas a favor y contra el régimen antes y durante la intervención humanitaria de la OTAN (International Coalition for the RtoP, 2014). En la actualidad el Consejo de Transición Nacional tiene en pie su compromiso de investigar irregularidades del propio Consejo durante los conflictos internos entre ellos y el entonces vigente gobierno, además de la duda sobre la forma en la que se reconstruirán las instituciones de gobierno en conjunto con la Misión de Naciones Unidas de Apoyo en Libia (UNSMIL) implementada en septiembre del 2011.

Kenia (2007).

Recuento histórico.

En diciembre del 2007 Kenia, ubicado en el este africano, experimentó violentas reacciones tras las disputadas elecciones presidenciales que consistían en enfrentamientos armados entre los sectores opositores y entre las diferentes etnias a quienes representaban esos sectores. El escalamiento de las tensiones fue tan rápido que en cuestión de pocas semanas ya habían perdido la vida más de 1 000 personas y otras 600 000 habían sido desplazadas a otras regiones del país y Estados vecinos (Boru, 2013). A fin de entender el porqué de esta violencia electoral en Kenia que tiene incluso un trasfondo de tensiones

étnicas, es importante exponer el contexto histórico en el que se desarrollaron las elecciones y las causas que podrían haber detonado el conflicto.

En este sentido, Kenia es un Estado altamente diverso con al menos 40 grupos étnicos entre los que se encuentran los *kikuyu*, los *luo* y los *kalenjin*, cada uno representando al 22%, 13% y 11% de la población, respectivamente, por lo que las elecciones políticas han tendido a ser relacionadas con las etnias más representativas (Langer, 2011). Desde 1991 cuando se reformó el sistema político para permitir las elecciones multipartidistas, una combinación de factores ocasionó violencia política, entre los que se incluían la politización de las etnias, corrupción, no adherencia al Estado de derecho, un sistema político centralizado en la figura del ejecutivo, desarrollo inequitativo y la percepción de que en asuntos políticos los ganadores iban a favorecer a sus respectivas etnias y no al resto de la población (Boru, 2013). En este contexto, antes y después de las elecciones de 1991, los *kalenjin* se enfrentaron a los *kikuyu*, llegando a causar 1 500 muertes 300 000 desplazados. Con estos antecedentes, cuando el entonces presidente Daniel Arap Moi, del grupo *kalenjin*, decidió no postularse para reelección en el 2002 y nominar a un sucesor, dos facciones contrarias a su régimen decidieron unirse para formar la Alianza Nacional de la Coalición del Arcoíris, lideradas por Mwai Kibaki (*kikuyu*) y Raila Odinga (*luo*). Esta alianza derrotó al partido gobiernista en las elecciones pero críticas a la forma de dirección de Kibaki y alegatos de corrupción en su gobierno llevaron a que se diera un referéndum en el 2005 y la promesa de elecciones en el 2007 (Langer, 2011).

Las campañas políticas previas a estas elecciones se caracterizaron por la participación de políticos en acontecimientos violentos en las provincias del Valle Rift y Mombasa que fueron motivados por sus discursos invocando lenguaje del genocidio de

Ruanda, al igual que por decisiones políticas como la remoción por parte de Kibaki de todos los ministros en su gobierno que eran del partido político liderado por Odinga y que estaban ahí gracias a la coalición formada entre ambos, aunque posteriormente disuelta (Boru, 2013). En consecuencia, el partido liderado por Odinga se juntó con el partido que había sido derrotado en las elecciones de 2002 para formar el Movimiento Democrático Naranja y de esa forma tener más influencia política en su intención de derrocar el gobierno de Kibaki, del Partido de la Unión Nacional. Una vez determinados los bandos políticos, los enfrentamientos entre las etnias *kukuyu* (representada por Kibaki) y las etnias *luo* y *kalenjin* (representadas por Odinga) se intensificaron, llegando a escalar intensamente una vez que se anunciaron los resultados de la victoria de Kibaki, aún pese a que las encuestas le daban a Odinga la victoria (Langer, 2011). Al pedir recuento de votos y haber sido denegado por las autoridades electorales, los seguidores de Odinga comenzaron a protestar mientras que los seguidores de Kibaki y el aparato estatal en su poder respondieron con violencia excesiva. Las tensiones políticas se tradujeron en descontento de las etnias representadas por Odinga y que sentían que todos los proyectos del gobierno de Kibaki no les habían beneficiado, por lo que aprovecharon el momento político para demostrar sus descontentos con las otras etnias (Langer, 2011).

Involucramiento de la comunidad internacional.

La cantidad de muertes y personas desplazadas, además de los signos alarmantes de la violencia entre etnias no cesaría fueron factores que llevaron a líderes como Kofi Annan a concluir que el gobierno kenio mostraba signos de estar incapacitado para contener las tensiones y proteger a su población (Bellamy, 2011). La comunidad internacional se vio en la necesidad de invocar la doctrina de RtoP a fin de solucionar el conflicto al recordarle a

los líderes de sus responsabilidades para con sus poblaciones y así evitar posibles escenarios de depuraciones étnicas o alguno otro de los cuatro graves crímenes. En este sentido, el Secretario General de la ONU emitió un comunicado el 2 de enero del 2008 recordando al gobierno de Kenia de sus responsabilidades de proteger a su población, independientemente de sus distinciones étnicas, y de esta manera recordarles también su obligación de prevenir matanzas masivas. Otros importantes representantes políticos y diplomáticos como el Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos, el Asesor Especial para la Prevención del Genocidio, el Alto Comisionado de Derechos Humanos y finalmente el Consejo de Seguridad a través de un comunicado del Presidente se sumaron a las palabras del Secretario General, aconsejando una solución política sostenible y acciones concretas para parar la violencia entre sectores opositores (Bellamy, 2011).

Con notable preocupación sobre el destino de los enfrentamientos, la Unión Africana coordinó un esfuerzo de mediación diplomática liderado por Kofi Annan y apoyado por la ONU. Después de 41 días de negociaciones, la coalición de renombradas personalidades diplomáticas lideradas por Annan logró que Kibaki y Odinga lleguen a un acuerdo sobre la distribución del poder y la forma de terminar las tensiones a través de la adopción del Acuerdo Nacional de Reconciliación. Este acuerdo trataba cuatro puntos importantes a ser implementados en la agenda política postelectoral: primero, tomar acciones concretas e inmediatas para detener la violencia y proteger efectivamente los derechos humanos y libertades; segundo, abordar la crisis humanitaria y promover la conciliación y calma; tercero, superar la crisis política al establecer revisión de procesos electorales y comisiones de investigación de los crímenes; cuarto, abordar las causas del conflicto y proponer soluciones duraderas a través de la reforma legal, institucional y constitucional (Boru, 2013). Además, se formó un consenso internacional respecto del caso

en concreto de que es inaceptable ignorar la violencia y mucho menos pensar que es un asunto interno de cada Estado (Tutu, 2008). La respuesta diplomática a los acontecimientos de violencia étnica que tuvieron lugar después de las elecciones del 30 de diciembre del 2007 ha sido desde entonces conocida como el mejor ejemplo de la doctrina de RtoP puesta en práctica puesto que se invocó el segundo pilar de la doctrina, la ayuda de la comunidad internacional para fortalecer las capacidades nacionales, a fin de contribuir para que el Estado de Kenia cumpla con sus responsabilidades en virtud del pilar uno de la doctrina (Bellamy, 2011).

Kenia después del involucramiento de la comunidad internacional.

Una vez concluido el mecanismo diplomático de mediación llevado a cabo por la Unión Africana, en lugar de considerar concluida su misión en Kenia, la comunidad internacional volvió a invocar la doctrina de RtoP para, en relación a su segundo pilar, acordar que además de implementar medidas inmediatas, como la mediación, también era necesario transformar los acuerdos políticos del momento en soluciones permanentes a fin de que el Estado pueda satisfacer sus responsabilidades de protección a la población de forma continua. En marzo del 2008 se cumplió uno de los puntos del Acuerdo Nacional de Reconciliación al reformar la constitución e incluir la figura de Primer Ministro y dos adjuntos, nombrando consecuentemente a Odinga como Primer Ministro (Langer, 2011). También se encaminó el Estado a cumplir con los restantes puntos del Acuerdo Nacional de Reconciliación a través de la creación de paneles para investigar las elecciones y el establecimiento de comisiones de la verdad y justicia para investigar los crímenes cometidos. En este último aspecto en el caso de Kenia la Corte Penal Internacional por primera vez inició una investigación *ex officio* para investigar las alegadas violaciones de

derechos humanos, imputando a seis líderes de Kenia el delito de crímenes de lesa humanidad que incluyen asesinato, violación y tortura (Langer, 2011).

Respecto de las medidas de prevención de largo plazo, los esfuerzos del gobierno de Kibaki se destinaron a reformar las instituciones en los sectores de seguridad, judicial y electoral, además de fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y atacar el problema del discurso de odio entre sectores étnicos (Boru, 2013). No obstante, en los años que siguieron a los acontecimientos del 2007 todavía ocurrieron enfrentamientos entre las diferentes etnias como la que tuvo lugar en Moyale, Turkana, Samburu y otros distritos de Kenia en el que murieron 480 personas (Boru, 2013). Por esta razón el gobierno siguió enfatizando en las consecuencias legales de invocar discurso de odio, destinó más recursos para enviar mensajes pacíficos a las etnias y ayudó a las organizaciones de la sociedad civil a que monitoreen señales de alarma de violencia o empleen mecanismos de solución pacífica de controversias a nivel doméstico (Boru, 2013).

Estas acciones permitieron que las elecciones de 2013 fueran las más pacíficas desde las reformas de 1991 aún cuando también fueron las más complejas por la cantidad de reformas y mecanismos de veeduría que se implementaron en comparación con años anteriores. En estas elecciones incluso se logró la unión política de líderes de dos etnias tradicionalmente opuestas como los *kalenjin* y *kikuyus* y volvió a verse el compromiso de actores internacionales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo que formó un fondo para que los donantes ayudaran con el financiamiento del proceso electoral, al igual que de actores de la sociedad civil como PeaceNet que procuró incrementar los mecanismos de alerta temprana y reportaje de eventos conflictivos de la prensa en Kenia (Boru, 2013). En el contexto postelectoral del 2013 se demostró que Kenia ha tomado pasos decisivos para cumplir con sus responsabilidades de proteger a los

ciudadanos de graves crímenes a través de mecanismos de respuesta inmediata, como en la elección del 2007, y otras reformas de largo plazo, recibiendo la ayuda constante de la comunidad internacional a fin de contribuir en el desarrollo de las capacidades del Estado. Todavía restan compromisos por implementar como reformas agrarias que permitan a sectores de las etnias marginadas retomar la posesión de sus tierras al igual que un compromiso más sólido del Estado para con la Corte Penal Internacional y en definitiva que el proceso de implementación de las reformas sea en el marco explícito de las responsabilidades del Estado de proteger a sus ciudadanos (Boru, 2013).

CAPÍTULO 3: METODOLOGÍA Y DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

La metodología para el análisis de los conceptos expuestos en el capítulo anterior consistirá, en primer lugar, en la explicación detallada del marco normativo seleccionado a fin de determinar qué elementos del método constructivista son útiles para comprobar la hipótesis planteada. A continuación, se analizará cómo la falta de conceptualización consensual de la doctrina de RtoP ha contribuido para su asociación como sinónimo de intervención humanitaria y, por lo tanto, al no asociar al concepto con su componente de prevención la comunidad internacional ha retirado su apoyo a la misma, peligrando así la protección de los derechos humanos. Para este efecto se analizará la aplicación de la doctrina de RtoP para justificar la intervención humanitaria en Libia en el año 2011. En tercer lugar, se estudiarán los elementos de la metodología constructivista que nos permiten determinar que al relacionar la doctrina de RtoP desde su componente de prevención se logrará una verdadera protección de los derechos humanos. En este punto se analizará el caso de Kenia en el que la aplicación de la doctrina de RtoP como herramienta preventiva y no reactiva llevó a la protección de los derechos humanos de los ciudadanos. Finalizaremos con las conclusiones respecto de los conceptos analizados.

Contexto del método constructivista

El constructivismo, introducido por Nicholas Onuf en 1989, es una teoría social de las relaciones internacionales que establece que el estudio de las mismas debe enfocarse en las ideas y creencias de los actores en el sistema internacional al igual que las interpretaciones compartidas de ellos (Jackson & Sørensen, 2007). La teoría constructivista ofrece una alternativa ontológica acerca de lo que se trata el mundo al analizar factores

identitarios y su relación con los materiales (Kubálkova, Onuf, & Kowert, 1998). Entender cómo las identidades son construidas, qué normas y prácticas acompañan su reproducción y cómo se construyen mutuamente es una parte fundamental de la metodología constructivista (Hopf, 1998). El sistema internacional no es una realidad material que existe independientemente de los actores que la conforman; el sistema está constituido por ideas, pensamientos y sistemas de normas que al ser modificados cambian también el sistema internacional, y viceversa. En definitiva, el método constructivista parte de la premisa de que los actores del sistema internacional son entes sociales que construyen el mundo a través de sus interacciones y de factores como el discurso, identidad, valores, reglas y normas.

Premisas de la metodología

Creencias intersubjetivas.

Una de las premisas fundamentales del constructivismo es que las creencias intersubjetivas entre los Estados son lo que define las realidades del sistema internacional. Factores como ideas, identidades y discurso de los actores definen las creencias intersubjetivas que a su vez definen las estructuras internacionales. Las ideas, a criterio de Tannenwald, son “construcciones mentales que tienen los individuos, son conjuntos de creencias distintivas, son principios y actitudes que proporcionan amplias orientaciones para el comportamiento y la política” (Jackson & Sørensen, 2007). Asimismo, las identidades son entendimientos y expectativas relativamente estables de uno mismo (Jackson & Sørensen, 2007). La identidad de un Estado está constituida por las prácticas sociales y a la vez se refleja en sus preferencias y consecuentes acciones (Hopf, 1998). Las acciones y preferencias de los Estados, entonces, cambian a medida que cambien sus

identidades y estas varían también por factores “del contexto histórico, cultural, político y social” (Hopf, 1998). Pero no lo hacen de manera desordenada o impredecible; la modificación de los intereses e identidades de los Estados está limitada por los sistemas de entendimientos de las prácticas, identidades e intereses de otros Estados y por las estructuras que crean en el sistema internacional.

Hopf afirma que los estos sistemas son conceptos socialmente creados que se manifiestan a través de sus preferencias y acciones y, al poder ser modificados por los sistemas de creencias de otros actores en el marco de las estructuras del sistema internacional cuando nuevos sistemas de creencias son proyectados, entonces las identidades de los actores se modifican y sus acciones están acorde a estos elementos. Este es justamente el efecto que tiene la socialización de la doctrina de la RtoP que al ser una idea socialmente construida y reflejada a través de la estructura internacional y las actuaciones interestatales puede influenciar en las identidades de los actores. Lo importante es de qué manera se proyecta la idea de RtoP para saber en qué sentido se irán modificando las identidades; he ahí la necesidad de disociar la idea de RtoP como sinónimo de intervención humanitaria, especialmente siendo este último concepto rechazado por muchos actores de la comunidad internacional, y asociarla más con sus elementos preventivos. El objetivo es que se asocie la protección de las poblaciones de graves crímenes contra sus derechos humanos como una consecuencia de la aplicación de los elementos preventivos de RtoP.

El poder de la práctica social.

Onuf manifiesta que así como las teorías positivistas de las Relaciones Internacionales basan sus conclusiones en el factor material del poder reflejado en

capacidades económicas o militares, el constructivismo se enfoca en el poder de las prácticas sociales de reproducir los entendimientos intersubjetivos que constituyen las estructuras sociales y los actores del sistema (1998). Un factor importante de este poder de las prácticas sociales es que reducen la falta de certeza entre los actores de una comunidad socialmente estructurada puesto que incrementan la confianza en que ciertas acciones estarán seguidas de determinadas consecuencias y respuestas por parte de los demás actores. Como ejemplo, Onuf afirma que la intervención militar de Estados Unidos en Vietnam era consistente con la identidad e imagen que reflejaba el país en un determinado contexto histórico: gran poder, imperialismo, etc. Los otros actores al internalizar la actuación de Estados Unidos en Vietnam no solo que infirieron su identidad de esta práctica sino que también infirieron los elementos que contenía esta identidad por lo que la consecuencia lógica de la intervención en Vietnam implicaba que Estados Unidos era un país imperialista y además que el significado de ser imperialista era usar métodos intervencionistas (Hopf, 1998). Se esperaba, además, que por la identidad que estaba proyectando Estados Unidos en otras coyunturas similares a la de Vietnam también interviniera, puesto que era el resultado esperado por una serie de acciones y el efecto que estas acciones habían tenido en el entendimiento de otros países sobre la actuación de Estados Unidos.

Aplicado a un contexto actual y relacionado a este estudio, Estados Unidos realizó una intervención humanitaria en Libia, a través de la OTAN, luego de haberlo hecho también en Irak, por lo que la imagen que se podría deducir Estados Unidos proyecta es la de un país que promueve los derechos humanos a través del intervencionismo. Al internalizar esta práctica los demás actores podrían determinar que Estados Unidos es, en efecto, intervencionista, y podrían adoptar la idea de que la protección de los derechos

humanos se promueve a través del intervencionismo (en el caso de Libia justificado, además, como RtoP). Esto nos llevaría a concluir que entre más intervenciones haya por entidades que ya tienen una identidad intervencionista, y si se realizan bajo el concepto de RtoP, entonces se asociará al objetivo que estas intervenciones tienen (ie. protección de las poblaciones de graves violaciones de sus derechos) con el método intervencionista. Además, por la práctica de intervenir con la justificación de protección de derechos y las consecuencias que dicha intervención, se espera que cuando se presenten coyunturas similares los actores vuelvan a invocar la intervención. Por el contrario, si los Estados empiezan a activar los mecanismos preventivos de la doctrina de RtoP y logran la protección de los derechos humanos de sus ciudadanos entonces se los asociará como Estados con identidades de prevención, responsabilidad, protección de los derechos humanos. La ventaja es que no únicamente proyectarán esta imagen a la comunidad internacional sino que a la doctrina de RtoP se la asociará con los métodos preventivos, eliminando el factor desconfianza que han generado los Estados de la doctrina al asociarla con intervencionismo y crenado la expectativa de los Estados en que los demás también tomarán este tipo de prácticas cuando se trate de protección de sus poblaciones de graves violaciones.

Relación agente y estructura.

La relación entre los agentes y las estructuras es una de las premisas fundamentales del constructivismo y que la hace diferir de otras metodologías. En este sentido, una estructura es un conjunto de restricciones relativamente invariables en el comportamiento de los Estados (Hopf, 1998). Contrario a las teorías positivistas que consideran que las estructuras internacionales definen el rol de los actores, el constructivismo parte de la

premisa inicialmente planteada por Giddens (1984) de que la relación entre las estructuras y los agentes envuelve entendimientos y significados intersubjetivos. Es decir, las estructuras son desarrolladas y transformadas por las interacciones de los actores y a su vez las estructuras afectan los entendimientos de los actores (Jackson & Sørensen, 2007). Es por esta razón que las instituciones o estructuras son elementos tanto de estabilidad como variables importantes del análisis del cambio. (Koslowski & Kratochwil, 1994). En efecto, en referencia al concepto de soberanía, éste no está prefijado a las relaciones de los actores en el sistema internacional sino que los actores lo transforman mediante sus interacciones.

Precisamente uno de los objetivos de nuestro estudio es demostrar que los entendimientos y significados identitarios de los actores en relación a la doctrina de RtoP ejercen un efecto transformador en la noción clásica de soberanía, llegando a transformarla de el ‘derecho’ de los Estados a la no intervención hacia la ‘responsabilidad’ de los Estados para proteger a sus ciudadanos. Los agentes, en el caso concreto siendo Estados, tienen un poder transformador de la estructura internacional de soberanía al crear, a través de sus prácticas sociales, la noción de que soberanía está relacionada con una responsabilidad. El cambio en la percepción de este relevante concepto es importante para determinar la obligatoriedad de la doctrina de RtoP respecto de los Estados y además probar que mediante interacciones sociales los Estados son capaces de modificar estructuras aparentemente preestablecidas, como la de soberanía.

Sistemas normativos.

El estudio constructivista propuesto por Finnemore señala que, además de la relación agente-estructura propuesta por Wendt, las normas de la sociedad internacional también son co-constitutivas de los actores en el sistema. Es decir, las normas

internacionales también modifican las identidades e intereses de los actores y estas normas se transmiten a través de organizaciones internacionales, como la ONU (Jackson & Sørensen, 2007). En palabras de Onuf, las normas constitutivas definen la identidad al especificar las acciones que ocasionarán que otros reconozcan esa identidad y respondan apropiadamente a ella (1998). Podría afirmarse, entonces, que una práctica identitaria generalizada a través de la interacción de los actores es socializada y al influenciar en la estructura y convertirse en norma también modifica las identidades de otros actores, fortaleciendo su carácter normativo. El rol de la organización internacional, en este aspecto, es traducir la práctica identitaria en norma internacional, y de ser replicada en otros actores, en concordancia con su contenido, se estaría hablando de la respuesta apropiada que menciona Onuf.

Aplicando esta idea nuestro marco de estudio, los actores internacionales (estatales y no estatales) comenzaron a ver la necesidad de crear una práctica estatal de mayor protección a ciudadanos a través de la prevención de graves violaciones de derechos humanos, por lo que esta práctica identitaria se fue desarrollando en varios foros. Una vez fue debatida y consolidada como norma constitutiva, en el seno de la ONU, ha empezado a ser replicada por otros actores -agentes-, alterando a su vez a las estructuras relacionadas (ie. soberanía). Lo interesante es que esta internalización de la norma no necesariamente ha sido una respuesta apropiada, en palabras de Onuf, puesto que se la entiende en la actualidad como doctrina intervencionista. Al tener la doctrina de RtoP una capacidad transformadora de las identidades y cultura de los actores debe ser transmitida en respeto a su esencia, que es eminentemente preventiva y no reaccionista como aseguran quienes equiparan a la doctrina con intervención humanitaria. Este es, precisamente, uno de los objetivos de este trabajo.

Lenguaje.

“¿Es el mundo algo que hemos inventado?” (Kubálkova, Onuf, & Kowert, 1998). Una de los puntos de diferenciación entre la teoría constructivista y otras teorías de Relaciones Internacionales es la respuesta afirmativa a esta pregunta. Para teóricos como Onuf, el lenguaje es usado para representar el mundo exterior y la forma de usarla es deliberada y subjetiva, aportando quien observa el mundo su propia percepción y traduciéndolo en lenguaje (1998). El lenguaje, en su criterio, es la herramienta más importante para considerar a la construcción social como un proceso continuo en el que todos los individuos están inevitable y perpetuamente involucrados (1998). La importancia que el constructivismo le da al lenguaje es el reconocimiento de que la forma en la que los individuos, en determinadas circunstancias y contextos, perciben la realidad es un acuerdo entre ellos y una construcción social. Reconocer esta premisa implica que la percepción de la realidad influye en la formación de las identidades de los actores y que al ser esta visión compartida por otros tiene como consecuencia el adoptar una determinada percepción del contexto y convertirla en norma o identidad colectiva.

Poniendo en práctica el poder creacional del lenguaje, los actores de la comunidad internacional, en un contexto histórico de comisión de graves crímenes contra la humanidad, empezaron a desarrollar una idea con poder transformador, la de que los Estados son responsables, en ejercicio de su soberanía, de la protección de sus ciudadanos contra graves violaciones y la comunidad internacional es responsable de ayudarlos a cumplir este objetivo. Englobar este concepto en la doctrina de RtoP implicó un consenso de los actores internacionales de que la idea de soberanía como responsabilidad era la forma en la que empezarían a actuar de acuerdo con sus responsabilidades internacionales para con los derechos humanos. Al usar este lenguaje determinado se buscó, por un lado,

alejarse de las implicaciones de intervención humanitaria aunque, posteriormente, por problemas discursivos, se ha asociado como sinónimos a ambos conceptos. Por otro lado, se buscó también crear un nuevo consenso internacional sobre lo que implicaba este lenguaje específico cuyo poder no es solo reflejar la forma de percibir el mundo exterior sino crear nuevos comportamientos por parte de los actores internacionales a través de la influencia en sus identidades y culturas. Es por estas razones que entender el poder transformador del lenguaje es determinante para entender porqué la comunidad internacional comenzó a acuñar un término como RtoP, porqué le dio determinado contenido a este concepto y el valor que esta doctrina tiene para con el cumplimiento de las responsabilidades estatales.

Este capítulo nos ha permitido señalar los aspectos de la teoría constructivista que serán utilizados para analizar la hipótesis planteada y porqué el analizarlos a través de la metodología constructivista es importante para resolver los problemas planteados en el Capítulo 1. La teoría constructivista parte de premisas esenciales para demostrar la hipótesis planteada debido a que su parte de la noción fundamental de que los factores no materiales, o identitarios, influyen en la transformación de las identidades y cultura de los Estados. A continuación, la teoría constructivista será aplicada para el análisis de porqué el uso de la doctrina de RtoP como sinónimo de intervención afecta la protección de los derechos humanos y cómo, al enfatizar en sus factores preventivos, se logra una protección de las poblaciones de graves crímenes contra sus derechos, todo a la luz de la teoría constructivista. A fin de concretar este análisis se tomará como casos de estudio la intervención humanitaria en Libia y la aplicación del modelo de prevención en Kenia.

CAPÍTULO 4: ANÁLISIS DE CONCEPTOS Y CASOS DE ESTUDIO

En el presente capítulo se analizarán los conceptos expuestos en el Capítulo 2 a la luz del marco normativo constructivista y la metodología propuesta en el Capítulo 3 y en torno a la pregunta de si el uso del componente de prevención como forma esencial de la doctrina de RtoP promueve la protección de los derechos humanos y prevención de graves crímenes. Para esto, tomando en cuenta el problema actual determinado en el Capítulo 1 sobre la asociación de la comunidad internacional de la doctrina de RtoP con intervencionismo, determinaremos, en primer lugar, si la intervención humanitaria es negativa para la protección de los derechos humanos, enfocándonos en el análisis del caso de Libia. En segundo lugar, con los resultados obtenidos analizaremos porqué el concepto de RtoP es asociado con intervención y cuáles serían las consecuencias negativas de esta asociación. Esto nos permitirá, en tercer lugar, determinar qué debe hacerse para disociar la doctrina de RtoP del concepto de intervención humanitaria como sinónimos a fin de concluir si la disociación de ambos conceptos mediante el énfasis en los elementos preventivos de la doctrina permite alcanzar el objetivo de la misma, proteger a los ciudadanos y prevenir graves violaciones de sus derechos humanos, para lo cual analizaremos el caso de Kenia.

Análisis de la intervención humanitaria y su vinculación con la doctrina de RtoP

La revisión de la literatura sobre intervención humanitaria permitió determinar que no es un concepto legalmente definido o sobre el que ha existido consenso de parte de los miembros de la comunidad internacional. Esto se debe a que se encuentra referencias al mismo únicamente en doctrina y no en fuentes de carácter vinculante como en tratados de

derechos humanos o pronunciamientos oficiales de la ONU. El entendimiento de los actores internacionales del concepto varía, por lo que es necesario remitirse a una definición que sea apropiada en el contexto del desarrollo de este trabajo. Por esta razón nos referimos a la definición de intervención humanitaria con la que trabajó la CIISE, es decir, a la acción en contra de un Estado sin su consentimiento por razones humanitarias o protectoras de derechos humanos y que puede ser invocada en un contexto de daño serio e irreparable a los seres humanos por actuación directa del Estado o negligencia del mismo al prevenir los daños (CIISE, 2001).

Actuando en el marco de esta definición, los Estados han implementado el concepto de intervención humanitaria en varios conflictos internos o situaciones en que se argumentaba la existencia de amenazas severas contra los derechos humanos de las poblaciones como en Kosovo, Irak, Afganistán y más recientemente en Libia, entre otras. Las decisiones de intervenir en estos casos fueron ampliamente criticadas por la comunidad internacional debido a varios factores como la falta de legitimidad y legalidad del concepto y las dudas respecto de quién es el órgano o entidad autorizada para llevar a cabo la intervención, especialmente cuando ésta implica atacar los principios de igualdad soberana y no interferencia reconocidos en la Carta de la ONU.

Estas críticas se fundamentaban en el argumento de que el uso de la fuerza es ilegal incluso si su búsqueda es rectificar la violación de un derecho bien establecido, como los derechos humanos, porque nadie le da a nadie más el derecho de intervenir (Kratowil, 1995). No obstante, esta lógica tendría excepciones como cuando dicha intervención está basada en la institución de la protección de los nacionales o en las medidas tomadas bajo el Capítulo VII de la Carta de la ONU y aún en estos casos deben cumplirse requisitos esenciales como que el fundamento de la intervención sean actividades en manifiesta

oposición a la Carta de la ONU, que no haya otra medida más apropiada para responder a las amenazas y que exista un reconocimiento mutuo o legitimación colectiva de la decisión de intervenir, tal como manifiesta la sentencia del Caso Canal de Corfu de la Corte Internacional de Justicia (Kratochwil, 1995). Incluso en escenarios como el que plantea Kratochwil, en que se podría encontrar un asidero legal que legitime las intervenciones humanitarias, la práctica demuestra que ni en este caso se han cumplido a cabalidad los requisitos de legitimación colectiva y último recurso (como en el caso de Irak en que nunca se contó con la aprobación del Consejo de Seguridad, menos de la comunidad internacional en general).

Era lógico, que, partiendo del argumento general e incluso previendo que este argumento puede tener excepciones, los actores internacionales desconfiaran del concepto como mecanismo efectivo para proteger los derechos de las poblaciones especialmente tomando en cuenta que el mecanismo implicaba necesariamente violaciones a los principios de soberanía y no intervención de la Carta de la ONU. En este contexto de desconfianza se formó la CIISE a fin de determinar, como su nombre lo dice, cómo se relacionaban los conceptos de soberanía y de intervención. El producto de las reuniones de la CIISE fue una nueva doctrina de responsabilidad de los Estados de proteger a sus poblaciones invocando el ejercicio de la soberanía no como control sino como sinónimo de responsabilidad. Si bien este nuevo concepto fue desarrollado a lo largo del trabajo con un énfasis en los mecanismos preventivos de los propios Estados y de la comunidad internacional para proteger a las poblaciones, los Comisionados señalaron en el mismo Reporte que éste trataba esencialmente sobre intervención pero desde una nueva perspectiva, la doctrina de RtoP. Esto se debía a que el debate sobre intervención humanitaria o el derecho de intervenir ya estaban muy politizados y eran improductivos en

la agenda internacional puesto que había demasiadas posiciones anti-intervencionistas por parte de los actores, por lo que a fin de darle un nuevo impulso tenía que adoptarse un nuevo lenguaje para referirse al concepto (CIISE, 2001). Lo que no podían prever los Comisionados es que en efecto su Reporte fue una de las guías usadas por la Asamblea General en la Cumbre Mundial, tras la solicitud del Secretario General de encontrar un nuevo consenso sobre la forma de proteger a las poblaciones, pero gracias a su aporte novedoso sobre el concepto de ‘soberanía como responsabilidad’ y la nueva doctrina de RtoP, mas no en su énfasis de legitimar la intervención humanitaria a través de estos dos conceptos.

Justamente, como se manifestó en el Capítulo 2 en relación al contexto de adopción de la doctrina de RtoP en la Cumbre Mundial, los Estados estuvieron de acuerdo en que tenían la responsabilidad primaria de proteger a sus poblaciones y que era la responsabilidad de la comunidad el ayudarles a desarrollar capacidades para lograr este objetivo, pero manifestaron en varias y repetidas ocasiones que no permitirían que el debate se centre en intervención o que se asocie al concepto de RtoP como forma de legitimar la intervención. Pese a esto, puesto que ya existían actores que relacionaban la doctrina de RtoP y al concepto de ‘soberanía como responsabilidad’ como forma de legitimar la intervención humanitaria, especialmente Inglaterra y Estados Unidos, cuando se invocó la doctrina en Libia se logró dos cosas lamentablemente contraproducentes. Por un lado, como aspecto positivo se demostró la voluntad de los Estados de invocar la doctrina de RtoP, pero la adoptada en la Cumbre Mundial del 2005 no la doctrina como lenguaje sustitutivo de intervención. Por otro lado, al haber invocado la doctrina en el marco de una intervención humanitaria y haber sendas críticas sobre esta intervención, la consecuencia fue que los actores ya no solo desconfiaran del intervencionismo sino que de

cierta forma se retractaran en su voluntad política de reconocer sus responsabilidades para con las poblaciones al rechazar también la doctrina de RtoP. Este es el caso, por ejemplo, del Presidente sudafricano Jacob Zuma durante su período de presidencia rotativa del Consejo de Seguridad en enero de 2012 al manifestar que el occidente había excedido el mandato de la Resolución 1973 al procurar un cambio de régimen en Libia y criticando también la doctrina de RtoP (Patrick, *The Unruled World*, 2014). Sumándose a estas palabras, el Ministro de Relaciones Exteriores ruso, Sergei Lavrov, manifestó en el año 2012 que Rusia no permitiría que el Consejo vuelva a invocar la doctrina de RtoP para justificar intervenciones humanitarias puesto que el haberlo hecho en Libia fue contraproducente debido a que al implementar la operación *in situ*, la OTAN se excedió en su mandato (Pattison, 2011).

El caso de Libia demostró que invocar la doctrina de RtoP desde el elemento de intervención únicamente sirvió para exacerbar las críticas de la comunidad internacional ya no únicamente respecto de la intervención humanitaria sino del propio concepto de RtoP que, como reconoce la propia CIISE, va más allá de la intervención puesto que contempla en esencia mecanismos preventivos de las violaciones más graves de derechos humanos (CIISE, 2001). En definitiva, si bien no puede comprobarse la crítica de algunos Estados e individuos particulares de que la intervención en Libia sirve a directamente a los intereses de los Estados occidentales, lo que sí es claro es que la *percepción* de que hay motivos escondidos fue suficiente para que los Estados que apoyaron con ciertas reservas la intervención en Libia hayan manifestado que en el futuro no lo volverán a hacer (2011).

La intención infructífera del Reporte de la CIISE de desarrollar un nuevo lenguaje que permitiera hablar de intervención humanitaria, sin tener que mencionar la intervención humanitaria, y la intención posterior de los actores internacionales de tomar este nuevo

lenguaje pero en su énfasis en la responsabilidad de los Estados de proteger a las poblaciones mediante mecanismos de prevención demuestran la importancia de factores identitarios como lenguajes e ideas en la construcción de las identidades de los Estados y sus consecuentes prácticas estatales. Partiendo de la idea de que las prácticas sociales de los Estados reducen la falta de certeza entre los actores de una comunidad socialmente estructurada porque incrementan la confianza en que ciertas acciones estarán seguidas de determinadas consecuencias y respuestas de los demás actores y recordando el ejemplo de la intervención de Estados Unidos en Irak y posteriormente en Libia, podemos determinar que tanto el uso del lenguaje con el objetivo que tenía la CIISE como las intenciones de Estados Unidos de usar los conceptos de ‘soberanía como responsabilidad’ y RtoP para justificar la intervención estaban destinados a legitimar la intervención humanitaria. Al invocar la intervención como mecanismo de protección a los derechos humanos, en el marco de RtoP, y volverlo una práctica repetitiva e incluso institucionalizada a través de la ONU, eventualmente lo que iba a ocurrir es que los actores internalicen la práctica de Estados Unidos y otros de tal manera que lleguen a la conclusión de que la forma de proteger los derechos humanos es a través de la intervención.

Sin embargo, puesto que la real intención de los actores, como manifestaron consensualmente en el 2005, era enfatizar en el concepto de RtoP como prevención de los crímenes más graves contra los derechos humanos hubo un conflicto de conceptos y percepciones al ver los resultados en Libia. Esto ha llevado a que la práctica de RtoP no se esté institucionalizando, a través de la práctica de los Estados, ni como intervención y menos como prevención aunque la asociación de la práctica, claramente, está más relacionada con la intervención, aún si este no es el objetivo esencial de la doctrina de RtoP. Lo importante es que pese a las consecuencias negativas de asociar la doctrina de

RtoP con intervención y, consecuentemente, el miedo de los actores de invocarla para la protección de sus poblaciones, la Cumbre Mundial del 2005 demostró que ya existe la intención de que la soberanía sea vista como responsabilidad y que los Estados ejerzan su soberanía en el marco de la RtoP. Puesto que las ideas influyen en las prácticas de los actores y consecuentemente tienen un poder transformador de sus identidades, es necesario que las ideas sean socializadas en respeto a su esencia; en el caso de la doctrina de RtoP, como prevención y no como mecanismo para legitimar la intervención. A fin de transformar la doctrina en norma, a través de la actuación de los Estados y de la influencia de la ONU, y de conformidad con su esencia, es necesario disociar la idea de RtoP como sinónimo de intervención humanitaria, especialmente siendo este último concepto rechazado por muchos actores de la comunidad internacional, y asociarla más con sus elementos preventivos. De esta forma los actores internacionales no solo que aceptarán la doctrina de RtoP como norma al internalizar que la misma enfatiza en su responsabilidad para proteger a sus poblaciones y la de la comunidad internacional para ayudarlos, sino que lo harán como consecuencia lógica del ejercicio de la soberanía como responsabilidad y no como control sobre sus poblaciones, lo que a su vez tiene como consecuencia la prevención en todo momento de los crímenes más graves y la protección de los derechos humanos.

En consecuencia, lo que nos resta hacer es descifrar qué factores, además de los ya mencionados, son los que permiten la asociación de la doctrina de RtoP con intervención humanitaria. El objetivo es volver la atención de la comunidad internacional hacia el consenso logrado en el 2005, determinando de qué forma hay que disociar los conceptos de intervención y la doctrina de RtoP, y logrando así el apoyo de la comunidad internacional a la doctrina y a su esencia como mecanismo de protección de los derechos humanos.

RtoP como sinónimo de intervención humanitaria

Además del uso del lenguaje de RtoP como mecanismo para legitimar la doctrina de RtoP, lo que fue posteriormente contrapuesto con la idea de que RtoP no era un concepto legitimador de la intervención humanitaria sino de reconocimiento de las responsabilidades preventivas de los Estados, otros factores han contribuido a que el concepto de RtoP y el de intervención se tengan como sinónimos. Estos factores son las definiciones disidentes del concepto y del órgano legitimado para activar la doctrina, además del orden de aplicación de los elementos que la conforman. Estos factores serán explicados a continuación.

Problema de la conceptualización de la doctrina de RtoP.

La teoría constructivista usada como marco teórico de este trabajo de titulación parte del entendimiento de que el lenguaje como factor identitario tiene el poder de modificar las identidades de los actores y los entendimientos intersubjetivos que tienen unos de otros, lo que se logra a través de la práctica e interacción sociales entre los actores. Por lo tanto, la interacción de los actores determina la forma en la que se internalizan las prácticas e identidades de los otros pero si el mensaje transmitido a través de estas prácticas no es el que se quería transmitir entonces la consecuente práctica de los actores receptores del mensaje no será consecuente. Precisamente la invocación de la doctrina de RtoP por parte de los actores del sistema internacional no ha sido homogénea debido a que diferentes actores parten de diferentes conceptos de la misma.

Quiénes relacionan a la práctica de RtoP como marco legitimador de la intervención humanitaria parten esencialmente de la definición propuesta por la CIISE de que es la responsabilidad de cada Estado el proteger a sus poblaciones y el de la

comunidad internacional reaccionar cuando los Estados fallan en este propósito, teniendo posteriormente a la intervención la responsabilidad de reconstruir los Estados. Esta concepción de RtoP, en aplicación de los tres elementos que la componen, implica necesariamente que hablar de RtoP es hablar de reacción (como intervención), siendo esta la responsabilidad que se atribuye a la comunidad internacional cuando fallan los Estados en implementar sus responsabilidades primarias. Si bien la definición de la CIISE menciona que los esfuerzos deben concentrarse en la prevención de la comisión de los graves crímenes contra los derechos humanos, uno de los Comisionados, Thomas Weiss, es enfático al señalar que la Comisión dedicó demasiados esfuerzos a argumentar cómo y en qué circunstancias es legítima la intervención humanitaria en lugar de concentrarse en el aspecto más urgente de la doctrina de RtoP que es la prevención por lo que conceptualizó la doctrina de forma que se permita legitimar la intervención (Bellamy, 2011).

Por otro lado, aún partiendo de la definición propuesta por la CIISE, los actores reunidos en la Cumbre Mundial del 2005 conceptualizaron a la doctrina de RtoP de una manera diferente a la propuesta por la CIISE, quizás sin marcar diferencias significativas en el lenguaje empleado pero sí en los conceptos que inspiraban ese lenguaje. La definición de RtoP prevista por la Cumbre Mundial enfatiza en la responsabilidad que tienen los Estados de proteger a sus poblaciones de los cuatro graves crímenes de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad y la responsabilidad de la comunidad en alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad y ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana. Es decir, las responsabilidades atribuidas a la comunidad internacional se enfatizan en el Documento Final de la Cumbre Mundial como actividades de prevención más que de reacción, a diferencia del Reporte final de la CIISE.

La forma de redacción de la responsabilidad de la comunidad internacional en el Documento Final fue lo que permitió al Secretario General, en los reportes anuales adoptados a partir del 2009, enfocarse en los métodos preventivos que están disponibles y que pueden y deben desarrollarse a fin de que la comunidad internacional cumpla con su responsabilidad de prevención y los Estados, a su vez, cumplan con su responsabilidad de proteger. La conceptualización de la doctrina de RtoP en este punto fue diferente a la de la CIISE que incluso el Secretario General en su reporte del 2009 determinó que se puede traducir el acuerdo alcanzado en el 2005 como una responsabilidad tripartita: la responsabilidad de cada Estado en proteger a sus poblaciones, la responsabilidad de la comunidad internacional de ayudar al Estado a desarrollar sus capacidades y finalmente la responsabilidad de actuar cuando manifiestamente fallan los Estados.

El concepto de RtoP acordado por la comunidad internacional y en base al cual debe invocarse el concepto es el acordado en la Cumbre Mundial, no obstante de lo cual todavía, al menos en los discursos de diferentes actores internacionales, se sigue invocando la doctrina en el margen propuesto por la CIISE lo que ha llevado a que algunos afirmen, incluso que la doctrina de intervención humanitaria fue revitalizada y legitimada a través del concepto de RtoP y que este nuevo concepto permitirá darle más apoyo al intervencionismo humanitario (Pattison, 2011). Tomando en cuenta que la práctica de los Estados está respondiendo en la actualidad al entendimiento de la doctrina de RtoP de conceptos diferentes, por lo que homogeneizar los entendimientos se vuelve más complejo, deben tomarse acciones que permitan que las prácticas sociales, en base a las cuales se transmiten los entendimientos e ideas, y las normas internacionales, que se crean a partir de las prácticas sociales, respondan a un concepto determinado. Partiendo, asimismo, de la idea de que las normas internacionales modifican las identidades e intereses de los actores

y estas normas se transmiten generalmente a través de las estructuras creadas por los Estados, como las organizaciones internacionales, habrá que acudir al ente legitimado dentro del concepto de RtoP para que la forma de volver norma al concepto esté acorde al contenido del mismo, que es el acordado en la Cumbre Mundial y el que promueve la protección de los derechos humanos a través de los mecanismos de prevención.

Órgano legitimado para activar la doctrina de RtoP.

Partiendo de la conclusión de que el concepto que realmente refleja los objetivos de la doctrina de RtoP es el acordado en la Cumbre Mundial del 2005, habrá que remitirse al Documento Final de la Cumbre para determinar quién es el órgano legitimado para invocar la doctrina y así volverla norma internacional a través del establecimiento del marco en el que se desarrollará la práctica social entre los actores. Los conceptos de quién sería este órgano expuestos en el Capítulo 2 nos permiten concluir que no hay diferencias significativas entre el propuesto por la CIISE y la Cumbre Mundial puesto que ambos llegan a la conclusión de que el primer legitimado para activar la doctrina es el propio Estado, en ejercicio de su soberanía como responsabilidad. También estaría legitimada la comunidad internacional a través de la Organización de Naciones Unidas y los organismos regionales para desarrollar los mecanismos que permitan a los Estados mejorar sus capacidades de protección, al igual que sería la comunidad internacional a través de la ONU la legitimada para tomar las medidas colectivas necesarias cuando un Estado manifiestamente falle en su responsabilidad de proteger.

Respecto de la primera responsabilidad de la comunidad internacional, ni la CIISE ni la Cumbre Mundial detallan qué mecanismos de la ONU son los que deben emplearse, aunque sí lo hace el Secretario General al mencionar que están legitimados los organismos

colectivos que se dedican a desarrollar mecanismos de alerta temprana y en general los que tengan como mandato desarrollar las capacidades preventivas de los Estados en relación a las causas del cometimiento de los cuatro graves crímenes. El problema es que los mecanismos existentes dentro del marco de la ONU, a excepción de la Oficina conjunta del Asesor Especial para la Prevención de Genocidio y el Asesor Especial sobre el alcance de la Responsabilidad de Proteger, no enfocan su tarea desde el punto de vista de la Responsabilidad de Proteger, como tampoco lo hacen muchos mecanismos regionales existentes (Ban, 2010). Por lo tanto, será necesario que, siendo la ONU el órgano legitimado para invocar la doctrina de RtoP desde su perspectiva de prevención, los mecanismos apropiados existentes dentro de este organismo tengan el mandato de actuar en relación a la doctrina de RtoP. Esto permitirá que en la práctica no haya confusiones sobre quién es el órgano legitimado para tomar acciones en relación a RtoP y, a través del involucramiento de la ONU, se empiece a transformar la práctica de RtoP en una norma de tal manera que refleje la esencia de la doctrina acordada por la Cumbre Mundial del 2005.

Respecto de la segunda responsabilidad de la comunidad internacional de actuar colectivamente cuando los Estados manifiestamente fallan en su responsabilidad de proteger a sus poblaciones tampoco existen mayores diferencias conceptuales entre las perspectivas de la doctrina de RtoP propuestas por la CIISE y la Cumbre Mundial del 2005. Ambas manifiestan que el legitimado para tomar una acción colectiva es el Consejo de Seguridad de la ONU aunque debe señalarse que el documento de la CIISE explica más detalladamente qué ocurriría si el Consejo decide no actuar o lo hace tardíamente, invocándose la responsabilidad de la Asamblea General a través de la Resolución ‘Unidos por la Paz’. También señala con detalle el Reporte de la CIISE que el Consejo de Seguridad no debe usar su poder de veto en materias que no afecten directamente sus

intereses esenciales so pena de que el Consejo se vuelva un mecanismo inútil para responder a las graves violaciones de derechos humanos. Por otro lado, el Documento Final de la Cumbre Mundial no detalla expresamente qué pasaría si el Consejo de Seguridad falla en reaccionar a las graves violaciones de derechos humanos bajo el Capítulo VII de la Carta, incluso, el Documento no menciona a la intervención en ningún momento sino que habla de ‘respuestas colectivas’ que debe tomar la comunidad internacional cuando los Estados manifiestamente falla en proteger a sus poblaciones. Pese a esta falta de precisión, intencional, del Documento Final de señalar más concretamente la forma en la que puede actuar la comunidad internacional en su ‘respuesta colectiva’, el Secretario General expresa que cualquier acción en este sentido, especialmente las coercitivas, deben ser apoyadas por los organismos regionales, algo que no enfatiza la CIISE.

Enfatizar en que la ‘respuesta colectiva’ de la comunidad internacional cuando los Estados no quieran o no puedan ejercer su responsabilidad para proteger, y cuando todos los mecanismos pacíficos estén agotados, debe ser llevada a cabo con aprobación del Consejo y de preferencia con el apoyo de organismos regionales es un mecanismo necesario para proyectar la idea de que incluso cuando se aplican los mecanismos coercitivos del pilar tres de la doctrina de RtoP el órgano legitimado es el Consejo de Seguridad en conjunto con organismos regionales que representan directamente la voz de los más cercanos a las situaciones concretas. De esta forma no se proyectará la idea de que el Consejo, representado únicamente por quince Estados, decide activar la doctrina de RtoP por razones individuales o por la influencia de actores con intenciones intervencionistas, generando así falta de apoyo de la comunidad internacional hacia las decisiones de la ONU, sino que lo hace porque también cuenta con el apoyo más amplio de

los actores regionales. En este punto debe señalarse que uno de los factores positivos de invocar la doctrina de RtoP en la intervención humanitaria en Libia, y que ejerce un contrapeso a la noción de algunos actores de que este caso sienta el precedente de que RtoP es solo una forma de legitimar la intervención, es el hecho de que se contó con el apoyo de varios organismos regionales lo que le dio más legitimidad a la decisión del Consejo y a la idea de que fueron varios actores los que consideraron que los mecanismos pacíficos estaban agotados y que era necesario actuar con mecanismos coercitivos para cumplir efectivamente con la doctrina de RtoP (Patrick, 2011).

Por lo tanto, de forma paralela a las sugerencias sobre ampliar el mandato de los organismos de la ONU para que actúen en virtud de la doctrina de RtoP y así se sepa con más exactitud quiénes son los legitimados para ejercer las responsabilidades del segundo pilar de la doctrina de RtoP, también es necesario que cuando se invoque la doctrina para implementar mecanismos coercitivos se lo haga por el organismo legitimado por el Documento Final de la Cumbre Mundial, el Consejo de Seguridad, pero siempre en apoyo de los organismos regionales a los que se refiere el Capítulo VIII de la Carta de la ONU a fin de mostrar que invocar la doctrina no responde a una intención intervencionista de ciertos Estados sino a la preocupación de la comunidad internacional, vislumbrada a través de los actores regionales, de proteger los derechos humanos cuando los Estados manifiestamente fallan en hacerlo.

Aplicación indistinta de los elementos de RtoP.

Un aspecto final sobre la forma en la que las vicisitudes de la conceptualización de la doctrina perjudican su vigencia al relacionarla únicamente con intervención militar por razones humanitarias, es el trato que se le da al orden de aplicación de los elementos de la

doctrina. El Reporte final de la CIISE, que influenció de forma significativa a los Estados en la adopción del Documento Final de la Cumbre Mundial del 2005, no habla específicamente de un orden de implementación pero es fácil determinar por lógica que existe dicho orden respecto de la ‘responsabilidad de prevenir’, ‘responsabilidad de reaccionar’ y ‘responsabilidad de reconstruir’. No puede haber necesidad de reconstrucción sin que antes exista una intervención de la comunidad internacional, a través de la ‘responsabilidad de reaccionar’ y, a su vez, no habría la necesidad de que la comunidad internacional reaccione si antes no hubo falló el Estado en su ‘responsabilidad de prevenir’ graves violaciones a los derechos humanos. Por otro lado, los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial del 2005 tampoco establecen un orden expreso para implementar la doctrina de RtoP aunque también se infiere de la definición de la interpretación a la misma llevada a cabo por el Secretario General en el 2009, que los Estados tienen la responsabilidad primaria de proteger a sus poblaciones mientras que, paralelamente, la comunidad internacional tiene la responsabilidad de ayudar a los Estados a desarrollar sus capacidades y finalmente también tiene la responsabilidad de tomar acciones colectivas cuando los Estados fallan en sus responsabilidades. Por lo que el segundo pilar de responsabilidad de la comunidad internacional sería paralelo al primero mientras que el tercero debería aplicarse en última instancia.

No obstante, dos factores que se derivan de la falta de establecimiento de un orden contribuyen de forma negativa a que se relacione el concepto de RtoP de la Cumbre Mundial con el concepto de intervención humanitaria. Primero, al no establecerse un orden expreso en el Documento Final y en razón de que el Secretario General ha manifestado en varias ocasiones que los pilares no son de aplicación constitutiva, los actores internacionales podrían inferir que puede utilizarse a la intervención como una de las

opciones conjuntas a la prevención y no *ultima ratio* o que sin necesariamente tener que agotar los recursos pacíficos o por considerar que éstos serían inútiles, también podrían concluir que se puede invocar directamente la intervención como mecanismo de protección, reafirmando así la idea de que la doctrina de RtoP legitima la intervención humanitaria. Segundo, teniendo en mente el documento de la CIISE que manifiesta que si los Estados fallan la comunidad debe reaccionar (relacionándose a la reacción más con métodos coercitivos que con mecanismos preventivos puesto que ya se ha determinado que la CIISE pocos esfuerzos dedicó a ahondar en los mecanismos preventivos) y además tomando en cuenta las palabras del Secretario General sobre aplicación indistinta de los pilares, los actores podrían concluir que los mecanismos coercitivos como la intervención son la reacción lógica a la incapacidad o imposibilidad de un Estado de proteger a sus poblaciones. Por lo tanto, si bien es correcta la apreciación del Secretario General de que los pilares de la doctrina de RtoP según el Documento Final de la Cumbre Mundial se pueden aplicar sin orden específico, sí debe enfatizarse en que esto se refiere más al hecho de que mientras los Estados ejercen su responsabilidad de proteger, el resto de miembros de la comunidad internacional deben constantemente actuar para ayudar a estos Estados a desarrollar sus capacidades, elaborando mecanismos de prevención de funcionamiento permanente como los de alerta temprana. El énfasis, además, debe ser respecto de que si bien el pilar 1 y el 2 se pueden y deben aplicar paralelamente, el pilar 3 puede ser invocado únicamente si los Estados están manifiestamente fallando en proteger a sus poblaciones y si la comunidad internacional no ha podido ayudar en la prevención, pese a haber destinado sus esfuerzos permanentes hacia ello.

Disociar doctrina de RtoP de la intervención humanitaria

Los acápites anteriores nos permitieron determinar que la práctica de la intervención humanitaria no es la forma más apropiada para proteger los derechos humanos de las poblaciones puesto que existen todavía muchas dudas sobre si tiene una justificación legal y legítima, lo que ha llevado a los actores internacionales a desconfiar de su aplicación, especialmente en casos en que las operaciones militares humanitarias no han evitado la violencia que genera alguno de los graves crímenes contra los derechos humanos o cuando las operaciones han excedido su mandato, generando así más desconfianza. En este contexto de desaprobación al mecanismo de intervención humanitaria las referencias a una nueva doctrina que reconoce la responsabilidad de los Estados de proteger a sus poblaciones como consecuencia directa del ejercicio de su soberanía, mirada como responsabilidad y no como control absoluto, se posicionaron en la agenda internacional. Inicialmente la doctrina surgió como una forma de desviar la atención de la comunidad internacional hacia el debate de intervención humanitaria y concentrarlo en la naciente doctrina, aunque en esencia lo que se buscaba era que el apoyo a esta doctrina legitime las intervenciones por razones humanitarias. Posteriormente, partiendo del Reporte final de la CIISE, los Estados acordaron unánimemente en la Cumbre Mundial del 2005 que en efecto era su responsabilidad la de proteger a los ciudadanos de graves violaciones a sus derechos humanos, pero este reconocimiento se fundamentaba en la necesidad de implementar mecanismos de prevención por parte de cada Estado y de la comunidad internacional en conjunto; el objetivo no fue nunca legitimar la intervención humanitaria a través de RtoP.

No obstante, existiendo diferencias en la interpretación de la doctrina por razones de uso del lenguaje, por las prácticas de algunos actores invocando RtoP como defensa de la intervención y otros desconociendo esta asociación, se invocó por primera vez el concepto en la autorización para una intervención humanitaria en Libia, en el 2011. Los

resultados de la intervención fueron positivos en algunos aspectos y negativos en otros, llevando a los actores internacionales a usar el caso para argumentar porqué desconfiarían en siguientes ocasiones de invocar la doctrina de RtoP como justificación a la intervención humanitaria puesto que en el caso libio se extendió peligrosamente el mandato de la operación de la OTAN. La consecuencia más grave de estos acontecimientos fue que la asociación de la doctrina de RtoP con intervención humanitaria, únicamente, pone en riesgo el poder que tiene para transformar mediante el discurso y prácticas sociales de los Estados sus identidades, las normas internacionales y las estructuras sociales en que se basan sus interacciones de tal forma que beneficie a la vigencia de los derechos humanos puesto que su esencia es justamente la prevención de las más graves violaciones de los derechos mediante el ejercicio de la soberanía, como responsabilidad, de cada Estado de forma individual y en conjunto. Por lo tanto, esta última parte del Capítulo 4 se enfocará en los mecanismos que deben ser implementados para disociar la doctrina de RtoP de la de intervención humanitaria, enfocándose, así, en los métodos preventivos y logrando el apoyo de la comunidad internacional.

Uso de métodos preventivos.

La idea de que los Estados tienen la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos de las más graves violaciones de sus derechos, invocando el principio de soberanía desde su perspectiva de responsabilidad, claramente está presente en la agenda internacional y en la agenda de muchos Estados puesto que la adopción unánime del Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 lo demuestra. La adopción de los reportes anuales del Secretario General enfatizando en los aspectos que deben ser perfeccionados de la doctrina, también en el seno de la Asamblea General, es otra muestra de que existe la voluntad política para

el reconocimiento de la RtoP. En este sentido, existe acuerdo de la comunidad internacional en que implementar la doctrina de RtoP ha sido altamente beneficioso en al menos tres áreas: ha ayudado a modificar el discurso de los actores diplomáticos para recordarles a sus líderes de las responsabilidades internacionales que tienen para con los derechos humanos. Segundo, ha servido como una guía para la planificación de políticas y toma de decisiones para enfatizar en el compromiso de la comunidad internacional de proteger a las poblaciones de los cuatro crímenes, haciendo que los líderes piensen más sobre sus responsabilidades respecto de la protección y prevención y fomentando las iniciativas políticas sobre mejora de las capacidades de los estados, comunidades e instituciones para prevenirlos. Tercero, ha generado un ímpetu político para implementar los compromisos legales existentes y las agendas políticas respecto de mecanismos de alerta temprana, construcción de capacidades, protección de civiles y la prevención del conflicto armado (Bellamy, 2011).

Más allá del reconocimiento mediante apoyo político y discurso de las responsabilidades de los Estados, y frente al riesgo de que este *momentum* cambie al seguir asociando a la doctrina de RtoP con intervención humanitaria, es necesario traducir las ideas en prácticas sociales acordes y así lograr formar acuerdos normativos, vinculantes y continuos, sobre la noción de que la doctrina de RtoP es una consecuencia lógica de la aplicación del principio de soberanía, pero no entendido como control del Estado sobre sus ciudadanos y su territorio, sino como la responsabilidad que tiene de proteger sus derechos. Esto se puede lograr a través de la implementación permanente de las medidas preventivas estructurales y operacionales que menciona el Secretario General en varios de sus reportes. Las primeras, al ser de largo plazo, e involucrar el cambio de los entornos propensos al cometimiento de los graves crímenes mediante la internalización de la doctrina de RtoP en

la cultura, leyes, políticas, prácticas, actitudes e instituciones de los Estados, requieren acciones multidimensionales. Entre esas puede rescatarse el trabajo que podrían hacer los diferentes órganos de la ONU al incluir en sus mandatos acciones concretas en relación a RtoP, como por ejemplo el reconocimiento de que las diferencias étnicas, de nacionalidades o de razas no causa *per se* conflictos pero al no ser propiamente manejada a través de las instituciones nacionales o a través reconocimiento de la igualdad y no discriminación en las leyes locales puede derivar en alguno de los cuatro crímenes. Este reconocimiento podría motivar a que órganos de la ONU o de organismos regionales encargados de promover prácticas de *good governance* lo hagan a nivel Estatal y en invocación de la doctrina de RtoP. Otro ejemplo puede ser el reconocer que ciertos desastres naturales o ambientales masivos, al igual que la pobreza generalizada o falta de acceso a recursos básicos son factores que pueden detonar tensiones y eventualmente llevar al cometimiento de alguno de los graves crímenes contra los derechos humanos. La consecuencia sería que al establecer mecanismos efectivos de alerta temprana tanto regionales como locales, podría destinarse los recursos suficientes a prevenir que estas causas aparentemente remotas de los graves crímenes se conviertan, en efecto, en causas directas.

Las medidas operacionales son de corto plazo e involucran la reacción inmediata de los Estados y de la comunidad internacional cuando las sociedades están al borde de crisis y se ven en escenarios en que podría llegar a cometerse los graves crímenes contra los derechos humanos. Algunas de las medidas preventivas que pueden aplicarse en este aspecto ya fueron mencionadas en el Capítulo 2 e incluyen esfuerzos diplomáticos e involucramiento de los buenos oficios del Secretario General para aliviar las tensiones, al igual que el establecimiento de operaciones de paz con mandatos multidimensionales para

que primero ayuden en el cese de las tensiones y posteriormente puedan dedicarse a reformar los aspectos institucionales que facilitaron la ocurrencia de esas tensiones. También pueden sumarse a las medidas preventivas operacionales la acción humanitaria de la comunidad internacional, implementada de manera oportuna y decisiva, cuando los conflictos en que podrían ocurrir los graves crímenes empiezan a desarrollarse (Ban, 2012), o el involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil para ofrecer alerta temprana o incluso reaccionar a nivel local a través de motivar a los medios de comunicación a que difundan mensajes de paz, a los actores locales a que se abstengan de la violencia y a los ciudadanos en conflicto a procurar el diálogo y entendimiento del otro. En definitiva, los mecanismos operacionales y los estructurales al fomentar la prevención temprana y la actuación decisiva y efectiva del propio Estado y de la comunidad internacional, invocando los dos primeros pilares de la doctrina de RtoP, “salvan vidas y haces menos necesarias medidas posteriores, más coercitivas, para proteger a las poblaciones (Ban, 2012).”

Kenia: Lecciones aprendidas.

La invocación de la doctrina de RtoP en Kenia en el año 2007 llevó a la comunidad internacional a afirmar en varias ocasiones que ha sido el primer caso en que la doctrina, en el marco de sus elementos de prevención, fue aplicada de manera oportuna y efectiva. Varios de los aspectos de aplicación de RtoP en este caso demuestran cómo los elementos preventivos estructurales y operacionales puestos en práctica por el apoyo de la ONU y organismos regionales lograron efectivamente prevenir el cometimiento de los crímenes más graves contra los derechos humanos, reflejando la responsabilidad de proteger de la comunidad internacional puesta en práctica, y logrando que el Estado de Kenia reconozca

y actúe conforme a su responsabilidad de proteger a sus ciudadanos, lo que inicialmente se mostraba reacio a hacer. Una de las lecciones aprendidas positivas respecto del caso es que el acercamiento pacífico por parte de los líderes regionales e internacionales motivó al Estado de Kenia a dialogar y acceder a reconocer la legitimidad de un mecanismo de mediación (Langer, 2011). Asimismo, la no amenaza de sanciones coercitivas sino el énfasis en la responsabilidad del Estado de prevenir graves violaciones de derechos humanos fue una decisión positiva puesto que no generó el rechazo de los actores locales involucrados en el conflicto, además de que no fue necesario llamar de forma urgente al Consejo de Seguridad lo que ayudó a que no se politice el debate y a no generar reacciones adversas de la comunidad internacional por pensar que sería un nuevo caso en que se invoca la intervención humanitaria (Langer, 2011). El caso de Kenia también ha sido invocado como uno de los más efectivos en implementar RtoP porque se pusieron en práctica y se siguen poniendo en práctica hasta la actualidad dos principales pilares de la doctrina; el primero respecto de la responsabilidad de proteger que tiene cada Estado y el segundo respecto de la responsabilidad de la comunidad internacional de ayudar a este Estado a desarrollar sus capacidades de protección. Esto se ha manifestado tanto a corto plazo, cuando se detectaron las tensiones postelectorales en 2007 a través del involucramiento de la comunidad internacional y actores regionales al establecer un mecanismo diplomático de mediación liderado por Kofi Annan. También se evidenció la implementación de los dos pilares a largo plazo mediante las reformas institucionales de Kenia, a las que se comprometió en el Acuerdo Nacional de Reconciliación, destinadas principalmente a detener las tensiones étnicas y fomentar una cultura de paz, y también al involucrarse la comunidad internacional aportando *know how* en los procesos electorales y asistencia en los momentos de transición y reforma institucional. Estos mecanismos

definitivamente han contribuido a la protección de los derechos humanos y la prevención de los más graves crímenes contra la humanidad como determinaron expertos en el tema al analizar la violencia en el 2007 y lo que podría haber sido en las recientes elecciones del 2013 de no haberse implementado los mecanismos preventivos de RtoP.

Los retos que persisten en Kenia para implementar apropiadamente la doctrina de RtoP son, precisamente, invocar explícitamente la doctrina al continuar con el proceso de reforma institucional y cambio de cultura de tensión a cultura de paz. Al no mencionarse explícitamente la doctrina es difícil medir qué tanto de las reformas y logros se deben a la concientización del Estado de que es su responsabilidad el proteger a sus ciudadanos o si se deben a factores externos a la doctrina. También es necesario reconocer que se han logrado avances en materia de protección de los derechos humanos en Kenia pero falta todavía resolver asuntos controversiales como el efecto de las disparidades económicas y de propiedades de tierras entre los grupos étnicos y su relación con las tensiones étnicas cosa que, de ser analizada, puede llevar al Estado a reconocer que los factores económicos también se relacionan con su responsabilidad de proteger a la población de los graves crímenes puesto que existiría un vínculo entre ambos elementos que todavía no es reconocido, por lo que todavía no es propiamente abordado. El reconocimiento de los factores que falta abordar en el caso de Kenia demuestra que, en efecto, la doctrina de RtoP aplicada desde sus elementos preventivos tiene como consecuencia la protección de los derechos humanos pero que todavía su práctica continua, más allá de la invocación en discursos o foros políticos, debe ser implementada para que se vuelva cotidiana genere en los actores la convicción de su fuerza normativa.

Redefinición del concepto de soberanía.

Una de las formas más efectivas de transformar el discurso de apoyo de la doctrina de RtoP en una práctica continua y vinculante para los actores internacionales es a través del reconocimiento, en primer lugar, que una de las fuentes principales en torno a las cuales nació el concepto es el principio de ‘soberanía como responsabilidad’ y , en segundo lugar, que dicho principio no es una nueva doctrina sino una interpretación moderna y más integral del principio de soberanía estatal reconocido por el artículo 2.7 de la Carta de la ONU. Si a través de la práctica de los Estados y las estructuras sociales que estas prácticas generan se logra transmitir, institucionalizar y difundir la idea de que la soberanía debe ser entendida, en todo momento, como el principio que reconoce la no interferencia de otros Estados en los asuntos internos de cada uno en la medida en que dicho Estado cumpla con su responsabilidad de proteger a sus poblaciones y sus derechos humanos. El ejercicio del derecho a la soberanía de los Estados no puede significar un poder ilimitado sobre las poblaciones, sino el deber de gobernar en protección de sus derechos. Es decir, el concepto de soberanía al que los Estados ya respetan como norma de derecho internacional sí tiene el componente de responsabilidad; es el mismo concepto pero mirado desde otros lentes en un nuevo contexto histórico.

Habiendo determinado esto y, además, que la doctrina de RtoP es una manifestación del principio de ‘soberanía como responsabilidad’ al ser mandatorio el reconocimiento de los Estados de la práctica de la soberanía como responsabilidad también sería mandatorio el cumplimiento de la doctrina de RtoP. Este entendimiento influirá en las interacciones sociales de los Estados, lo que implica que actuarán de conformidad con el concepto que internalizan de soberanía, volviendo a la protección de los derechos humanos una práctica lógica y consecuente al concepto de soberanía como responsabilidad. Las prácticas de los actores internacionales, de la forma propuesta en este Capítulo, ayudarán a

institucionalizar el concepto de soberanía como protección y también la doctrina de RtoP y esta nueva construcción social influenciará, a su vez, en la actuación de los actores internacionales. Lo importante es, volviendo al concepto del poder de las prácticas sociales, que la interacción entre los actores refleje el concepto de RtoP en concordancia con su esencia preventiva de las graves violaciones de derechos humanos. Si las prácticas sociales entre actores, *ergo* las interacciones de los agentes que modifican las estructuras, son consecuentes con los métodos preventivos de RtoP entonces sí se estará replicando e institucionalizando el concepto de RtoP de la forma apropiada, teniendo como consecuencia inmediata la protección de los derechos humanos.

CAPÍTULO 5: CONCLUSIONES

Respuesta a las preguntas de investigación

En un contexto histórico caracterizado por violentos conflictos internos cuya consecuencia han sido la muerte de miles de personas a causa de la imposibilidad e incluso falta de determinación de los actores internacionales de detenerlos llegó un momento en que la comunidad internacional acordó que “nunca más”, en palabras del Secretario General de la ONU en la Cumbre Mundial del 2000, podía permitirse la ocurrencia de los más graves crímenes contra la humanidad. Tras su llamado a que la comunidad internacional encontrara un nuevo consenso sobre las medidas apropiadas a tomar para prevenir los crímenes más graves y que reflejara su determinación colectiva de no permitir que otra Ruanda, Srebrenica, o Kosovo tuvieran lugar, se formó una coalición del gobierno canadiense y renombrados personajes internacionales en materia de derechos humanos para formar la Comisión Internacional de Intervención y Soberanía Estatal. La Comisión trabajó entorno a la necesidad de legitimar la intervención militar humanitaria como mecanismo para detener las violaciones más graves de derechos humanos y, al hacerlo, desarrolló también la doctrina de la Responsabilidad de Proteger que tienen los Estados respecto de sus ciudadanos y que tiene la comunidad internacional cuando el Estado manifiestamente falla en su protección.

Con este antecedente, aunque distanciándose de los fundamentos del concepto, los Estados parte de la Cumbre Mundial del 2005 adoptaron unánimemente la doctrina de RtoP, entendida como la responsabilidad que cada uno tiene de proteger a sus poblaciones, la responsabilidad que tienen como comunidad internacional para ayudar a que los Estados desarrollen mecanismos preventivos de los más graves crímenes, y su responsabilidad

colectiva para actuar cuando los Estados manifiestamente fallaran en sus responsabilidades de protección. En este escenario, cuando parecía haberse desarrollado una doctrina que permitiera entender el principio de soberanía estatal no como un derecho absoluto de los Estados sobre sus poblaciones sino una obligación de protección hacia ellas, se comenzó a dudar de la invocación de la doctrina para proteger los derechos humanos. Puesto que Estados como Estados Unidos e Inglaterra la invocaron en el marco de legitimación de las intervenciones humanitarias por ellos llevadas a cabo, el resto de la comunidad desarrolló la idea de que la doctrina sólo era invocada como sinónimo de intervención, olvidando así el consenso al que habían llegado en el 2005 al acordar que la doctrina principalmente implicaba responsabilidades de prevención. Habiendo ya desconfianza hacia el concepto de intervención humanitaria por entenderla como la intención unilateral de un Estado de intervenir ilegítimamente en los asuntos de otros, cuando se invocó la doctrina de RtoP en la intervención humanitaria en Libia en el 2011 el resultado fue más desconfianza de la comunidad internacional para invocarla.

Tomando esta coyuntura como punto de partida el presente trabajo se planteó responder la pregunta de si el uso del mecanismo de intervención humanitaria, como componente de la doctrina de RtoP, ayuda a proteger efectivamente los derechos humanos. Para responder esta pregunta también fue necesario resolver si el uso de las herramientas de prevención que plantea la doctrina de RtoP eran o no más efectivas para la protección de los derechos humanos. A fin de responder estas preguntas se partió de la hipótesis de que el uso del componente de prevención como elemento esencial de la doctrina de RtoP promueve la protección de los derechos humanos y las graves violaciones de los mismos. Por lo tanto, en el proceso de responder a estas preguntas y confirmar o negar la hipótesis planteada, se expusieron los conceptos más relevantes relacionados con la doctrina de

RtoP, se propusieron dos casos de estudio que fueron Libia (2011) y Kenia (2007) y ambos puntos fueron analizados dentro del marco teórico de la teoría constructivista de Relaciones Internacionales.

Sobre la intervención humanitaria.

Determinamos que la práctica de la intervención militar por razones humanitarias ha generado reacciones adversas en la comunidad internacional a lo largo de su implementación puesto que existe todavía dudas respecto de la legalidad y legitimidad de la misma. Además de esto, si bien la intervención se invoca como mecanismo de protección de los derechos humanos en realidad no es la forma más efectiva de protegerlos puesto que existen mejores mecanismos y que menos incidencia pueden tener en causar reacciones contraproducentes al ser invocados, como los daños colaterales a quienes se pretende proteger mediante la intervención. Si bien la CIISE se esforzó por establecer los parámetros y principios a ser consensualmente aprobados para la práctica de la intervención humanitaria, los Estados demostraron en la Cumbre Mundial del 2005 que no tenían la motivación política de discutir sobre este aspecto, aunque sí les pareció novedoso y necesario hablar sobre la responsabilidad que cada uno tiene de proteger a sus poblaciones y hacerlo en el marco de la aplicación del principio de ‘soberanía como responsabilidad’.

Sobre la equiparación de intervención humanitaria con la doctrina de RtoP.

La confirmación de que la intervención humanitaria no es la forma más efectiva de proteger los derechos humanos por los inconvenientes que suscita su invocación por razones de legitimidad y legalidad, y al haber demostrado también que en efecto se

relaciona a la doctrina de RtoP con la intervención humanitaria, fue necesario analizar en este estudio cuáles eran las razones para que se equiparen como sinónimos a ambos conceptos a fin de determinar de qué forma disociarlos y evitar la desconfianza de la comunidad internacional hacia la doctrina de RtoP.

En primer lugar, se planteó que las vicisitudes sobre la conceptualización de la doctrina de RtoP era uno de los factores en permitir la asociación de la doctrina y el concepto de intervención humanitaria. Analizar la influencia de la conceptualización de la doctrina era necesario como punto de partida puesto que, de acuerdo al marco teórico planteado, el lenguaje con el que se manejan los actores define la forma en que los demás internalizarán sus preferencias y consecuentes acciones y esto, a su vez, determinará la forma en que los demás actores consolidarán sus propias preferencias. En este sentido, la CIISE partió del reconocimiento de que el debate sobre intervención humanitaria era tan politizado e infructífero que para hablar sobre la forma de legitimar la intervención era necesario desviar la atención del debate sobre este tema y concentrarla en otro que, aunque planteado diferente, permitía en el fondo la discusión sobre intervención por razones humanitarias. Por lo tanto, al desarrollar la doctrina de RtoP se la planteó de tal manera que motivara a los Estados a reconocer su responsabilidad en la protección de sus poblaciones al mismo tiempo que legitimar el mecanismo de intervención humanitaria cuando el Estado fallara manifiestamente en su protección. Por el contrario, cuando este mismo concepto de RtoP fue debatido en la Cumbre Mundial los actores no tenían la intención de legitimar la intervención sino más bien enfatizar en la necesidad de que cada Estado, en ejercicio de su soberanía, protegiera los derechos humanos de sus poblaciones al prevenir el cometimiento de los más graves crímenes. No obstante, debido a que el debate de RtoP propuesto por la CIISE tenía una razón de ser diferente a la de la Cumbre

Mundial y puesto que varios importantes actores internacionales invocaron RtoP netamente para justificar intervenciones humanitarias, quedó manifiesto que el concepto de RtoP no estaba siendo entendido de la forma correcta por la comunidad internacional, por lo que era necesario enfatizar en el verdadero sentido de la doctrina de RtoP adoptada en la Cumbre Mundial del 2005.

En segundo lugar, se planteó inicialmente que otro factor incidente en la equívoca relación de la doctrina de RtoP como legitimadora de la doctrina de intervención humanitaria podría ser la falta de entendimiento sobre el organismo legitimado para activar la doctrina de RtoP y, por lo tanto, uno de sus elementos de acción colectiva a través de la intervención humanitaria. Comprobamos en este trabajo que si bien no hay mayores diferencias entre los planteamientos de la CIISE y la Cumbre Mundial sobre el órgano legitimado para invocar la doctrina, no se ha enfatizado claramente en que el primer legitimado es el propio Estado y de forma paralela lo es la comunidad internacional al ayudarle a desarrollar e implementar sus capacidades de prevención de los graves crímenes. Estados que invocan unilateralmente la intervención por razones humanitarias, como Estados Unidos en el caso de Irak, no lo hacen con adherencia a la doctrina de RtoP puesto que para que se contemple una intervención humanitaria como opción de respuesta colectiva cuando han fallado los Estados en sus responsabilidades de proteger y no quedan más mecanismos pacíficos por emplear, es necesario que lo decida el Consejo de Seguridad con apoyo de organismos regionales. Consecuentemente, al saber con claridad quién es el legitimado para invocar la doctrina de RtoP permitiría a los actores internacionales saber cuándo una intervención humanitaria ha sido concebida debidamente como parte de la doctrina y cuándo no, sin que en este segundo caso esté en riesgo la vigencia de la doctrina.

En efecto, la comunidad internacional está legitimada para invocar la doctrina de RtoP a actuar a través de la ONU y de organismos regionales pero es necesario que, para efectos de saber cuándo se está poniendo en práctica la doctrina y cuándo no, se lo haga por organismos cuyo mandato prevea el tomar acciones en el marco de la doctrina de RtoP. Al reconocer los Estados que tienen la responsabilidad primaria para proteger a sus ciudadanos y que existen organismos regionales e internacionales que también pueden ayudarlos en el ejercicio de sus mandatos expresos sobre RtoP, no habrá rechazo por parte del Estado de ser ayudado. Asimismo, debe enfatizarse más en el hecho de que respecto de las medidas colectivas coercitivas que está legitimado a tomar el Consejo de Seguridad, en invocación de la doctrina de RtoP y de la Carta de la ONU, tiene que hacerlo siempre con el apoyo de organismos regionales. De esta forma se legitimará más la decisión que se tome y habrá menos posibilidad de que los actores internacionales argumenten que la decisión respondió al interés de pocos actores, caracterizados ya por tener agendas intervencionistas, sino que hubo un interés colectivo en proteger a las poblaciones y que se decidió colectivamente que el único y más propicio recurso por usar involucraba las medidas coercitivas.

En tercer lugar, se planteó que otra de las razones para que se equiparen los conceptos de RtoP con intervención humanitaria sería la falta de determinación de un orden jerárquico en la aplicación de los mecanismos que contempla la doctrina o, en su defecto, la aplicación indistinta de los mismos. El análisis de los mecanismos contemplados dentro de la doctrina de RtoP que plantean tanto la CIISE como la Cumbre Mundial nos permitió determinar que en efecto la falta de un orden claro puede traer confusiones a los actores y darles la idea equivocada de que la intervención humanitaria puede invocarse en cualquier momento. Al estar presente en el debate la idea de la CIISE

de que sí hay un orden lógico de implementación de los elementos de RtoP, siendo uno de ellos la intervención y posterior reconstrucción, y también al tener presente la visión del Secretario General de la ONU de la aplicación indistinta de los elementos, podría concluirse que no hace falta agotar realmente los mecanismos preventivos antes de acudir a los intervencionistas o que invocar uno intervencionista puede a su vez implicar el cumplimiento del deber del Estado de proteger a sus poblaciones. No obstante, a fin de no generar estos pensamientos en la comunidad internacional es necesario que quede claro que los pilares primero y segundo de la doctrina son los primeros a ser invocados puesto que en lugar de que involucren reaccionar ante violaciones masivas de derechos humanos lo que promueven es evitar mediante métodos preventivos que estas violaciones tengan lugar. Únicamente cuando, pese a implementar los mecanismos de los que hablan los pilares uno y dos de la Cumbre Mundial, siguen cometiéndose violaciones a los derechos humanos es la responsabilidad de la comunidad tomar acciones colectivas que incluyen factores coercitivos.

Precisamente del caso de Libia se desprende que uno de los factores que incidió en los acontecimientos que eventualmente motivaron a la comunidad internacional a intervenir fue el hecho de que no existían mecanismos de alerta temprana lo suficientemente eficientes para detectar con anticipación que los conflictos armados internos podían derivar en el cometimiento de alguno de los cuatro crímenes más graves. De haberse aplicado en primera instancia el primer pilar sobre la responsabilidad del Estado libio de proteger a su población, de forma paralela al segundo pilar sobre el desarrollo por parte de la comunidad internacional de mecanismos de alerta temprana, no se habría llegado al punto de tener que tomar las opciones más coercitivas para, más que prevenir, detener las ya ocurrientes violaciones graves a los derechos humanos. En el caso

de Kenia, por el contrario, la implementación de una respuesta rápida de la comunidad internacional una vez que detonaron las tensiones permitió evitar el cometimiento de los graves crímenes y no tener que activar el tercer pilar de la doctrina de RtoP para proteger los derechos humanos. Si bien es cierto no existe un orden jerárquico de aplicación de la doctrina de RtoP, tal como fue planteada en la Cumbre Mundial del 2005, es necesario enfatizar en los elementos preventivos y aplicarlos en los casos de crisis puesto que de esta forma se relacionará a la doctrina con prevención y no con reacción, lo que es importante en estos primeros años de convencimiento a la comunidad internacional de que la doctrina de RtoP promueve la protección de los derechos humanos.

En cuarto lugar, se planteó que otra de las razones para asociar a la doctrina de RtoP con intervención humanitaria era las concepciones diferentes de la CIISE y la Cumbre Mundial sobre las circunstancias en la que era viable implementarla. Originalmente consideramos que estas diferencias podían incidir en que haya interpretaciones incorrectas de la doctrina de RtoP pero concluimos que si bien el Documento Final de la Cumbre Mundial del 2005 plantea escenarios diferentes de los que plantea la CIISE y que motivan la activación de la doctrina de RtoP, estas diferencias no son significativas. Es verdad que la CIISE planteaba escenarios para invocar la doctrina más abiertos como hambrunas, subdesarrollo y desastres naturales mientras que el Documento Final plantea que se activará la doctrina en casos de genocidio, depuración étnica, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. Ambos escenarios, no obstante, no son contrarios, sino que dependerá de los organismos legitimados para implementar la doctrina el entender en qué momento factores como las hambrunas o desastres naturales pueden ser causales de alguno de los cuatro graves crímenes por lo que en este escenario el Estado y la comunidad internacional deberán actuar de conformidad con RtoP.

Al analizar los factores que han incidido en que la comunidad internacional relacione a la doctrina de RtoP con intervención humanitaria, a saber, los relacionados con la conceptualización de la doctrina, mediante los elementos de la teoría constructivista sobre cómo han influido en generar esta percepción, se pudieron resolver las preguntas planteadas en la Introducción de este trabajo. Sobre la pregunta de si la intervención humanitaria no es el método más apropiado para proteger los derechos humanos determinamos que, en efecto, no promueve necesariamente la protección de los derechos al existir desconfianza de la comunidad, dudas sobre su legitimidad y sobre la forma en que se implementa, además de que cuando se implementa ya están teniendo lugar graves violaciones a los derechos humanos puesto que de no estar ocurriendo esto no se podría autorizar el mecanismo coercitivo. Sobre la pregunta de si existe una percepción de la comunidad internacional de que RtoP y la doctrina de intervención humanitaria son sinónimos concluimos que sí existe esta percepción tal como demuestran los discursos de Estados como Rusia y Sudáfrica, la doctrina y en general las acciones de los Estados que indirectamente muestran su temor hacia la invocación de la doctrina de RtoP por relacionarla con intervención. Sobre la pregunta de si era necesario disociar la doctrina de RtoP del concepto de intervención humanitaria también concluimos que este debía ser el proceso para desmentir los temores y desconfianza de los actores; para esto concluimos que había que enfatizar, entonces, en el verdadero concepto de RtoP y que los Estados unánimemente acordaron en la Cumbre del 2005. A saber, que la doctrina de RtoP emana del concepto de soberanía como responsabilidad y que se enfoca en las responsabilidades de los Estados de prevenir el cometimiento de graves crímenes contra los derechos humanos de sus poblaciones y así proteger estos derechos, y que la responsabilidad de la comunidad internacional es ayudar a desarrollar los mecanismos estatales de protección y

actuar colectivamente si los Estados manifiestamente fallan en hacerlo. También se demostró que era necesario enfatizar en que el organismo legitimado para activar la doctrina de RtoP, en primer instancia, es el propio Estado y que cuando se involucra la comunidad internacional debe hacerlo a través de mecanismos que expresamente contemplen en sus mandatos la doctrina de RtoP y que enfatizan en la aplicación primaria de los pilares primero y segundo y, únicamente en casos extremos, el tercero.

Sobre la doctrina de RtoP como práctica obligatoria para los actores.

Se argumentó en la Introducción de este trabajo que otro de los factores que influyen en la implementación práctica de la doctrina de RtoP es la obligatoriedad, o en su defecto voluntariedad, en el cumplimiento de la misma. De ser considerada como un mecanismo de aplicación optativa y, además, al estar relacionada con intervención humanitaria y por lo tanto violación de la igualdad soberana de los Estados, los actores internacionales no optarían por la adherencia a los principios de la doctrina de RtoP. No obstante, partiendo de la premisa de que la doctrina de RtoP emana del principio de ‘soberanía como responsabilidad’, el presente estudio demostró que esta visión de la soberanía no es contraria a la visión reconocida por la Carta de la ONU en su artículo 2.7. Por el contrario, puesto que el concepto de soberanía no es estático sino que es una construcción social de los actores internacionales, y que por los actores puede ser modificada, se ha comenzado a entender a la soberanía no como el poder del Estado sobre su población sino la responsabilidad del Estado de protección de sus ciudadanos. Por lo tanto, siendo un nuevo entendimiento del ya establecido principio de soberanía, la visión de ‘soberanía como responsabilidad’ sigue siendo un principio de obligatorio

cumplimiento. Consecuentemente, al ser la doctrina de RtoP un reconocimiento expreso de la ‘soberanía como responsabilidad’ también sería de obligatorio cumplimiento, en concepto, y más aún a medida que los Estados internalicen su práctica. Al irse institucionalizando el concepto de ‘soberanía como responsabilidad’ como norma colectiva y de obligatorio cumplimiento, los actores aplicarán la doctrina de RtoP como consecuencia lógica de la aplicación práctica de este concepto y esto ocasionará que la protección de los derechos humanos a través de los métodos preventivos de la doctrina de RtoP sea no solo un objetivo sino una práctica constante de los actores internacionales.

Sobre la forma de disociar la doctrina de RtoP del concepto de intervención humanitaria.

En aplicación del marco constructivista, concluimos que la mejor forma de que la comunidad internacional cumpla el objetivo de proteger los derechos humanos es a través de la doctrina de RtoP es mediante el énfasis en sus elementos preventivos mediante el discurso y sus prácticas sociales intersubjetivas puesto que a través de estas prácticas otros actores internalizan la proyección de las identidades -protectoras de derechos humanos- y actúan de conformidad con las mismas. Mientras los actores interactúan internalizando la doctrina de RtoP a través de sus elementos preventivos también se encargan las estructuras socialmente creadas por ellos, como las organizaciones internacionales, de institucionalizar las prácticas y convertirlas en normas. Por lo tanto, aplicando los mecanismos preventivos estructurales y operacionales que fueron mencionados en los Capítulos pasados, los agentes internacionales actuarán de conformidad con la doctrina de RtoP y esta práctica será transformada en norma internacional a través de la ONU y los organismos regionales y a través de las prácticas consecuentes de otros actores.

Partiendo de la premisa constructivista de que tanto los agentes como las estructuras se co-constituyen, los organismos y estructuras internacionales al reflejar las prácticas y preferencias de los actores también modificarán las identidades de los demás actores. Para lograr este objetivo es necesario que los actores que adoptan preferencias de conformidad con la doctrina de RtoP reflejen, mediante su práctica estatal, la esencia protectora y preventiva de la doctrina puesto que esta es la forma en que se institucionalizará la práctica. Determinamos en el estudio que no basta con actuar en invocación a la doctrina de RtoP sino de conformidad con los postulados de la misma puesto que al invocar la doctrina, pero desde su perspectiva de legitimación de la intervención humanitaria, no se logrará contar con el apoyo de la comunidad internacional y los Estados no replicarán la doctrina ni internalizarán apropiadamente su esencia. Por lo tanto, a través de la práctica correcta de la doctrina de RtoP, lo que se logrará si se disocian la doctrina con el concepto de intervención humanitaria, la replicación e institucionalización de la misma serán facilitadas por otros actores a través de organismos regionales e internacionales, logrando así que forme parte de la identidad de los Estados.

En conclusión, todos estos argumentos nos permiten determinar que el estudio presente comprueba la hipótesis de que la aplicación de los métodos preventivos de la doctrina de Responsabilidad de Proteger promueve la vigencia de los derechos humanos, en las formas previstas también en el estudio y en la medida en que sea internalizada apropiadamente la práctica por los actores internacionales y a su vez reflejada como una norma vinculante a través de sus interacciones intersubjetivas.

Recomendaciones para futuros estudios

A lo largo del desarrollo de este trabajo, además de comprobar afirmativamente la mayoría de las preguntas planteadas, lo que nos llevó a confirmar la hipótesis de que la aplicación de los métodos preventivos de la doctrina de RtoP promueve la protección de los derechos humanos, también encontramos varios puntos que necesitarían ser abordados en estudios posteriores. Uno de ellos es la necesidad de abordar qué principios y métodos deben ser implementados cuando se decide llevar a cabo una intervención humanitaria puesto que si bien en la actualidad tiene que desvincularse al concepto de intervención como sinónimo de la doctrina de RtoP a fin de obtener el apoyo de la comunidad internacional, no puede negarse que la intervención humanitaria es uno de los mecanismos coercitivos disponibles y que en casos puntuales puede ser el único posible a ser invocado para proteger a las poblaciones de graves violaciones de sus derechos humanos. Quizás en algún punto se genere un momento político apropiado para debatir sobre la forma de legitimar la intervención humanitaria. No obstante, este momento político no se ha dado por lo que los, de otra forma, pertinentes principios generales y principios operacionales para llevar a cabo una intervención humanitaria desarrollados por la CIISE no fueron tomados en absoluto en cuenta en el Documento Final de la Cumbre Mundial ni han sido debatidos abiertamente por la comunidad internacional hasta el momento. Un posterior estudio puede abordar estas dudas pero mientras no se logre acuerdo sobre la legitimidad y legalidad de la doctrina de intervención humanitaria el progreso que se haga en torno a RtoP debe ser cauteloso y medido en relación al mantenimiento del consenso ya logrado en el 2005 por lo que ir fuera de ese consenso sería contraproducente para la doctrina de RtoP. Si el consenso y el momento político se expanden a la par y pueden ser preservados entonces puede haber más progreso pero si el consenso se rompe también lo hará el momento político y la doctrina quedará en el olvido, quedándose la comunidad

internacional sin lo que puede ser un efectivo y duradero mecanismo para proteger los derechos humanos.

Adicionalmente, el presente estudio nos permitió determinar que a fin de disociar a la doctrina de RtoP con intervención humanitaria es necesario corregir los errores sobre el planteamiento de la doctrina, dudas sobre el organismo legitimado para su invocación y sobre el orden de aplicación de los mecanismos que la componen, además de enfatizar en que es una doctrina de cumplimiento obligatorio en virtud del principio de ‘soberanía como responsabilidad’. Para lograr este objetivo los actores internacionales deben dejar de invocar a la doctrina de RtoP desde el marco conceptual planteado por la CIISE sino más bien por el marco unánimemente adoptado por la Cumbre Mundial en el 2005 puesto que parten de entendimientos y objetivos diferentes. En este punto es importante la influencia que tienen los reportes anuales del Secretario General de la ONU sobre la doctrina de RtoP puesto que ofrecen estrategias para su implementación que emanan directamente del marco sentado por la Cumbre Mundial, por lo que su socialización y difusión son necesarias.

Asimismo, puesto que todavía existe dudas sobre el mecanismo legitimado para activar RtoP se recomienda realizar un estudio sobre las entidades parte de la estructura de la ONU en cuyos mandatos pueda incluirse la actuación de conformidad con la doctrina de RtoP. De esta forma será más fácil saber qué organismos están legitimados para invocar la doctrina, logrando que a más detalle y claridad haya más apoyo por parte de la comunidad internacional. Esto también permitirá tener un mecanismo de medición de la implementación de la doctrina de RtoP más efectivo puesto que se sabrá en qué casos ha sido implementada y de qué manera, lo que en la actualidad no ocurre porque no en todos los casos se manifiesta expresamente que la actuación de la comunidad internacional responde a la aplicación, o no, de la doctrina de RtoP. Al saber en qué casos ha sido

implementada la doctrina podrá medirse más acertadamente la efectividad de la misma, las buenas prácticas y también los errores a corregir, lo que ya no dependería únicamente del Secretario General a través de sus reportes anuales sino de los organismos puntuales que se encargan de implementar la doctrina.

Respecto del impacto negativo que tienen las dudas sobre el concepto de la doctrina de RtoP a ser aplicado, al igual que las dudas sobre la aplicación de la misma, será necesario que los Estados que sí han internalizado apropiadamente la doctrina de RtoP al igual que los organismo de la ONU que la promueven y las organizaciones de la sociedad civil cuyo enfoque es RtoP se involucren en un proceso de socialización a fin de que los demás actores también internalicen apropiadamente la doctrina. Esta socialización podrá depender de factores como el discurso de estos agentes internacionales al igual que la implementación de la doctrina en cada caso concreto. Es importante que el debate de la agenda internacional no se centre exclusivamente en las críticas a la doctrina de RtoP sino que, a través de su implementación preventiva en casos concretos, se demuestre que la doctrina en efecto promueve la protección de los derechos humanos para lo que se necesitará que el debate se centre en formas de implementar la doctrina, de conformidad con el consenso manifestado en la Cumbre Mundial del 2005. Los propios actores internacionales reconocieron unánimemente que, en ejercicio de su soberanía como responsabilidad, es el deber de cada uno proteger a sus poblaciones de los más graves crímenes contra los derechos humanos. No existe duda sobre la existencia o no de esta responsabilidad, pero es necesario determinar las formas de aplicar en consenso de la Cumbre Mundial en la práctica cotidiana de los Estados y de la comunidad internacional que, de forma paralela, pueden destinar recursos y esfuerzos a que cada Estado esté en capacidad de proteger a sus poblaciones. Algunas de las formas de lograr este objetivo han

sido analizadas con detalle en este trabajo por lo que se espera que en posteriores estudios pueda profundizarse en el impacto protector de la doctrina de RtoP en los derechos humanos.

REFERENCIAS

- Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. (24 de Octubre de 2005). World Outcome Document A/60/L.1. Nueva York.
- Ban, k.-M. (12 de Enero de 2009). Hacer efectiva la responsabilidad de proteger. *Organización de las Naciones Unidas* .
- Ban, k.-M. (2010). Alerta temprana y evaluación y la Responsabilidad de Proteger. *Organización de las Naciones Unidas* . Nueva York.
- Ban, k.-M. (28 de Junio de 2011). La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la Responsabilidad de Proteger. Nueva York.
- Ban, k.-M. (25 de Julio de 2012). La responsabilidad de proteger: Respuesta oportuna y decisiva. *Organización de las Naciones Unidas* .
- Ban, k.-M. (9 de Julio de 2013). La responsabilidad de proteger: Responsabilidad del Estado y prevención. *Organización de las Naciones Unidas* . Nueva York.
- Bellamy, A. (2011). Global Politics and The Responsibility to Protect. Nueva York: Routledge.
- Bellamy, A., & Williams, P. (2011). The new politics of protection? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect. *International Affairs* , 825-850.
- Boru, A. (Diciembre de 2013). R2P in Practice: Ethnic violence, elections and atrocity prevention in Kenya. *Global Centre for the Responsibility to Protect* .
- CIISE. (2001). *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Research Center.
- Consejo de Seguridad ONU. (17 de Marzo de 2011). Resolución 1973 (2011). Nueva York.
- Consejo de Seguridad. (28 de Abril de 2006). Resolución 1674 (2006). *Organización de las Naciones Unidas* . Nueva York.
- Consejo de Seguridad. (26 de Febrero de 2011). *Resolución 1970 (2011)*. Retrieved 1 de Mayo de 2014 from Departamento de Información Pública: <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10187.doc.htm>
- Consejo de Seguridad. (17 de Marzo de 2011). Resolución 1973 (2011). *Organización de las Naciones Unidas* . Nueva York.
- Evans, G., & Sahnoun, M. (Noviembre/Diciembre de 2002). The Responsibility to Protect. *Foreign Affairs* . Council on Foreign Relations.

- Hopf, T. (1998). The Promise of Constructivism in International Relations Theory. *International Security* , 23 (1), 171-200.
- International Coalition for the RtoP. (2014). *Key developments on the RtoP at the UN from 2005-2014*. Retrieved 1 de Mayo de 2014 from International Coalition for the Responsibility to Protect: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/about-rtop/the-un-and-rtop#UNSC>
- International Coalition for the RtoP. (2014). *The Crisis in Libya*. Retrieved 1 de Mayo de 2014 from International Coalition for the Responsibility to Protect: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-libya#background>
- Jackson, R., & Sørensen, G. (2007). *Introduction to International Relations: Theories and approaches* (Tercera Edición ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Jubilut, L. (2012). Has the RtoP been a real change in Humanitarian Intervention? *International Community Law Review* , 309-335.
- Kosłowski, R., & Kratochwil, F. (1994). Understanding Change in International Politics. *International Organization* .
- Kratochwil, F. (1995). Sovereignty as Dominum. In G. Lyons, & M. Mastanduno, *Beyond Westphalia?* (pp. 21-41). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Kubálkova, V., Onuf, N., & Kowert, P. (1998). *International Relations in a Constructed World*. Nueva York: M.E. Sharpe, Inc.
- Langer, J. (2011). The Responsibility to Protect: Kenya's Post-Electoral Crisis. *Journal of International Service at American University* .
- Luck, A. E. (2009). Alcance de la Responsabilidad de Proteger. (D. d. Internos, Interviewer)
- Lyons, G., & Mastanduno, M. (1995). International Intervention, State Sovereignty, and the Future of International Society. In G. Lyons, & M. Mastanduno, *Beyond Westphalia?* (pp. 1-21). Londres: The Johns Hopkins University Press.
- Lyons, G., & Mastanduno, M. (1995). Introduction. In G. Lyons, & M. Mastanduno, *Beyond Westphalia?* Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Mchangama, J., & Verdirame, G. (24 de Julio de 2013). The Danger of Human Rights Proliferation. *Foreign Affairs* .
- Oficina del Asesor Especial sobre Prevención del Genocidio. (2012). *Organización de Naciones Unidas*. Retrieved 20 de Abril de 2014 from Departamento de Información Pública: <http://www.un.org/es/preventgenocide/adviser>
- Onuf, N. (1995). Intervention for the Common Good. In G. Lyons, & M. Mastanduno, *Beyond Westphalia* (pp. 43-58). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

- Orford, A. (2011). *International Authority and the Responsibility to Protect*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.
- Patrick, S. (24 de Marzo de 2011). A New Lease on Life for Humanitarian Intervention. *Foreign Affairs*.
- Patrick, S. (Enero/Febrero de 2014). The Unruled World. *Foreign Affairs* .
- Pattison, J. (2011). *Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect*. Nueva York: Oxford university Press.
- Rice, S. (15 de Junio de 2009). Remarks at the International Peace Institute Vienna Seminar. Nueva York: Misión Permanente de Estados Unidos ante la ONU.
- Tutu, D. (9 de Noviembre de 2008). Taking the responsibility to protect. *The New York Times* .
- Ulfstein, G., & Føsum, H. (Enero de 2013). The Legality of the NATO Bombing in Libya. *International & Comparative Law Quarterly* , 159-171.
- Valentino, B. (Noviembre/Diciembre de 2011). The True Costs of Humanitarian Intervention.
- Walsh, J. (16 de Abril de 2014). Programa de Divulgación sobre el Genocidio de Ruanda y las Naciones Unidas. (N. Beriro, Interviewer)
- Weber, C. (1995). *Simulating Sovereignty*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Western, J., & Goldstein, J. (Noviembre/Diciembre de 2011). Humanitarian Intervention Comes of Age. *Foreign Affairs* . Council on Foreign Relations.